



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 21 lutego 2022 r.

Poz. 469

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IN.I.743.4.2022.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.) – stwierdzam **nieważność uchwały nr XLIX/927/21 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ulica Budowlanych I” w Opolu** w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW/U, 1U, 2U, oraz odpowiadających im ustaleń w treści uchwały:

- § 5 ust. 1 (karta terenu nr 001),
- § 5 ust. 4 (karta terenu nr 004),
- § 5 ust. 5 (karta terenu nr 005),

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr XLIX/927/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ulica Budowlanych I” w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 5 stycznia 2022 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 27 stycznia 2022 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opola o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 1 lutego 2022 r. Przewodniczący Rady Miasta Opola złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała naruszenie **art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.**

Przepisy uchwały zawarte w § 5 ust. 1 (karta terenu nr 001) ustalają zasady i wskaźniki zagospodarowania terenów o przeznaczeniu podstawowym - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub zabudowy usługowej, oznaczony na rysunku planu symbolem 1MW/U, natomiast przepisy uchwały zawarte w § 5 ust. 4, § 5 ust. 5 (karty terenu nr 004,005,) ustalają zasady i wskaźniki zagospodarowania terenów o przeznaczeniu podstawowym - tereny zabudowy usługowej.

Za sprzeczne z postanowieniami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Opola* przyjętego uchwałą nr LXVI/1248/18 z dnia 5 lipca 2018 r., uznać należy ustalenie maksymalnej intensywności zabudowy na terenie 1U i 2U oraz przekroczenie maksymalnej wysokości zabudowy na terenie 1MW/U.

Przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego znajduje się w granicy dwóch jednostek urbanistycznych 17 Zakrzów oraz 28 Stare Miasto kierunków zagospodarowania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Poddano analizie odpowiednio wskaźniki i parametry w odniesieniu do poszczególnych funkcji jakie zostały przydzielone. Tereny o symbolu 1MW/U, 1U i 2U położone są w granicy strefy usługowej 17.3.U. Dla terenu o symbolu 1MW/U (karta terenu nr 001) ustalono w planie wysokość zabudowy do **40 m**, gdy zapisy studium dopuszczają dla strefy usługowej (17.3.U) wartości graniczne przyjęte dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej (strona 212 Studium) wysokość zabudowy **12-15 m**. Dla terenu o symbolu 1U (karta terenu nr 004) ustalono w planie maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy o wartości **2,5**, gdy zapisy studium dopuszczają dla strefy usługowej (17.3.U) graniczne wartości przyjęte dla zabudowy usługowej (strona 212 Studium) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy o wartości do **2,0**. Podobna sytuacja występuje na terenie o symbolu 2U (karta terenu nr 005) ustalono w planie maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy do **2,4** gdy zapisy studium dopuszczają dla strefy usługowej (17.3.U) graniczne wartości przyjęte dla zabudowy usługowej (strona 212 Studium) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy o wartości do **2,0**.

Stwierdzone odstępstwo od polityki przestrzennej w zakresie wskaźników dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub zabudowy usługowej (1MW/U) i zabudowy usługowej (1U, 2U) nie znajduje uzasadnienia ani w stanie istniejącym, ani we wcześniejszych ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Organ po dokonaniu analizy z obowiązującym planem miejscowym (uchwała nr XXXIV/520/12 Rady Miasta Opola z 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Budowlanych i Nysy Łużyckiej w Opolu), który ustala dla symbolu 1U maksymalną intensywność zabudowy na poziomie do 2,0 dokładnie tak samo jak zostało to ustalone w studium czyli o maksymalnej intensywności zabudowy do 2,0. Podobną sytuację można zaobserwować w ustaleniach dla symbolu 2U, dla którego obowiązujący plan ustala maksymalną intensywność zabudowy na poziomie do 2,0 oraz studium wprowadzając maksymalną intensywność na poziomie do 2,0. Opisane wyżej zmiany wskaźnika nie można uznać za nieznaczne różnice w zapisach, gdyż są to zmiany w granicach 20-25%.

Wskazując także – w nawiązaniu do złożonych wyjaśnień, że organ nie uznał zmiany przeznaczenia terenu o symbolu 1MW/U z zabudowy usługowej (3U) jak jest w obowiązującym planie z 2012 r., na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną lub zabudowę usługową za naruszającą ustalenia studium ale wskaźniki jakie zostały dla tego terenu ustalone. Zatem argument Gminy o konieczności uszanowania obecnej polityki państwa (Rządowy Program Mieszkanie Plus) w zakresie mieszkalnictwa i konsekwentnej realizacji polityki przestrzennej Studium o konsekwentnym i sukcesywnym przekształcaniu obszaru w kierunku mieszkaniowym, usługowym należy uznać za chybiony. Natomiast ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy do 40 m na terenie o symbolu 1MW/U dla którego – obowiązujący plan miejscowy (uchwała nr XXXIV/520/12 Rady Miasta Opola z 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Budowlanych i Nysy Łużyckiej w Opolu) dopuszczał wysokość zabudowy od 7 m do 20 m, a obowiązujące Studium z 2018 r, ustala wysokość zabudowy w przedziale 12-15 m należy uznać za istotną modyfikację tego wskaźnika. Podwojenie maksymalnej wysokości dopuszczanej na tym terenie nie można uznać za zgodną z polityką przyjętą w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Opola.

Studium Miasta Opola nie daje podstaw do tak swobodnego modyfikowania polityki przestrzennej, jak uczyniono to w kontrolowanej uchwale. Na stronie 268 Studium zawarto następującą dyrektywę interpretacji zapisów studium: „Uznaje się, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie naruszają ustaleń studium wtedy, gdy:

- wypełniają kierunki zagospodarowania przestrzennego,
- wypełniają lub rozszerzają zakazy,
- wypełniają lub rozszerzają nakazy.”

W opisanej sytuacji – ustaleniu wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy na poziomie dwukrotnie większym niż zakłada to polityka przestrzenna oraz podniesienie maksymalnej intensywności zabudowy o 20% – nie ma mowy ani o rozszerzeniu zakazu ani o rozszerzeniu nakazu. Wręcz przeciwnie - wystąpiło tu istotne poluzowanie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu względem tych, jakie określono w Studium.

Związanie Rady Miasta Opola ustaleniami Studium oznacza, że dla nowych terenów wyznaczanych pod zabudowę, bądź dla takich, na których zabudowa nie osiągnęła jeszcze granicznej powierzchni lub intensywności określonych w Studium istnieje ustawowy, bo wynikający z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązek przestrzegania jego ustaleń. Rolą wszelkich wskaźników i parametrów zabudowy jest ograniczenie skali i rodzaju zabudowy określonej działki w imię ładu przestrzennego lub innych wartości prawnie chronionych. W tym celu w studiach gminnych określone są przynajmniej skrajne wartości różnych parametrów urbanistycznych. Odstępowanie od tych ograniczeń na etapie planów miejscowych, wbrew postanowieniom samego studium, godzić może we wspomniane wartości podlegające ochronie oraz narusza społeczny konsensus, jakim stało się przyjęcie studium przez radę w procedurze z udziałem społeczności lokalnej.

W pozostałym zakresie naruszeń wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego z 27 stycznia 2022 r. organ przyjmuje wyjaśnienia i odstępuje od wydania w tym zakresie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej, badana uchwała naruszyła zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zignorowanie wiążącego charakteru przepisów Studium. Naruszenie to w ocenie tutejszego organu nadzoru należy uznać za istotne, bowiem prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17).

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek