



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 11 marca 2021 r.

Poz. 737

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.7.2021.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 lutego 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXXIV/709/20 Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście Ia” w Opolu.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 grudnia 2020 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr XXXIV/709/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście Ia” w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 4 stycznia 2021 r. przedmiotową uchwałę, zaś w dniu 5 stycznia 2021 r. dokumentację prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 27 stycznia 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Opola o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismami z 1 lutego 2021 r. i 3 lutego 2021 r. Przewodniczący Rady Miasta 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.**

Naruszenie to wiąże się z ustalonymi w planie dla terenu **U2** wskaźnikami i parametrami zabudowy, określonymi w kontrolowanej uchwale w karcie terenu 002 w punkcie 4, „Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki wykorzystania terenu”:

- intensywnością zabudowy od 0,1 do **4,5**;
- procentem zabudowy maksimum **75%**.

Stwierdzone naruszenia zostały poprzedzone wnikliwą analizą ustaleń tekstowych i graficznych uchwały w sprawie planu „Śródmieście Ia” oraz stanu faktycznego i prawnego dziełek objętych jego ustaleniami. Przedmiotem analizy organu nadzoru był obecny sposób zagospodarowania terenu **U2**, jaki i ustalenia poprzednika kontrolowanej uchwały – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście I-Wyspa Pasięka” w Opolu przyjętego uchwałą nr XIX/173/07 Rady Miasta Opola z dnia 25 października 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2007 r., nr 93, poz. 3012). Stwierdzono, co następuje.

Teren o symbolu **2U** i przeznaczeniu podstawowym – teren zabudowy usługowej, posiada powierzchnię 58,5 ara. W skład tego terenu wchodzi kilka działek, ale największy udział w jego powierzchni ma działka nr 11/33 o powierzchni około 43 arów, co stanowi około 3/4 powierzchni terenu **2U** i 2/3 powierzchni całego obszaru objętego planem „Śródmieście Ia”.

Plan ustalił dla działek położonych w granicach terenu **2U** maksymalny procent zabudowy 75. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały, ilekroć mowa jest w niej o procencie zabudowy, należy przez to rozumieć stosunek powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Z kolei przez zabudowę na gruncie kontrolowanej uchwały należy rozumieć „budynki, wiaty oraz obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadające fundamenty i dach” (§ 3 ust. 1 pkt 10 uchwały). Przy tak ustalonej definicji zabudowy tutejszy organ nadzoru oszacował **procent istniejącej zabudowy na działce nr 11/33 na około 33.**

Kolejnym etapem kontroli uchwały Rady Miasta Opola stała się analiza zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Opola przyjętego uchwałą nr LXVI/1248/18 Rady Miasta Opola z dnia 5 lipca 2018 r. ze szczególnym uwzględnieniem wiążącego charakteru jego zapisów i możliwości odstępstw od ustalonych kierunków przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Teren oznaczony w planie symbolem **2U**, tak jak i cały obszar planu, leży w granicach wyznaczonej na potrzeby polityki przestrzennej Opola jednostki urbanistycznej nr 28 – Stare Miasto, w strefie usługowo-mieszkaniowej. Na stronie 212 Studium określono wskaźniki i parametry zabudowy obowiązujące w wydzielonych strefach. W strefie mieszkaniowo-usługowej zabudowa usługowa nie może przekroczyć 50% powierzchni działki, zaś intensywność zabudowy powinna zawrzeć się w przedziale od 0,5 do 3,0. Uznać zatem należy, że przewidziane w planie dla działki nr 11/33 wartości obu wskaźników (maksymalny procent zabudowy – 75, intensywność zabudowy – do 4,5) znacząco odbiegają od ustaleń kierunkowych Studium miasta Opola.

Nie można się zgodzić z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miasta Opola, że zabudowa na terenie **2U** „wypełnia” wskaźniki urbanistyczne (intensywność, powierzchnię zabudowy) w stanie istniejącym, a ograniczenie obu wskaźników do wartości określonych w Studium prowadzić będzie do braku prawnej możliwości rozbudowy na tym terenie. Organ nadzoru ustalił, że sytuacja taka zachodzi istotnie na stosunkowo niewielkich działkach nr 38 i 11/3 wchodzących w skład terenu **2U** (wskazanych w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady w piśmie z dnia 3 lutego b.r.), na których zlokalizowane są budynki Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Jednak to nie rozbudowa siedziby Wojewody Opolskiego była powodem przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście Ia”, ale budynek biurowo – usługowy zlokalizowany na działce nr 11/33 będący siedzibą Urzędu Marszałkowskiego, na co jednoznacznie wskazuje dokumentacja prac planistycznych. Działka, na której wspomniany budynek Urzędu Marszałkowskiego pozostaje zlokalizowany, zabudowana jest obecnie w około 33 % i nie „wypełnia” jeszcze wskaźników urbanistycznych przewidzianych w studium. Możliwość zwiększenia powierzchni zabudowy na tej działce do 75% oznacza w istocie drogę do budowy drugiego takiego budynku, a takiej sytuacji nie można określić mianem „nieznaczonej rozbudowy”, o której mowa w piśmie Przewodniczącego Rady z 28 stycznia b.r.

Studium Miasta Opola nie daje podstaw do tak swobodnego modyfikowania polityki przestrzennej, jak uczyniono to w odniesieniu do możliwości zabudowy działki nr 11/33. 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 – dopuszczenie zabudowy działki do 75% jej powierzchni – nie ma mowy o wypełnieniu zakazu Studium rozbudowy powyżej 50% powierzchni działki. Wystąpiło tu natomiast istotne „poluzowanie” ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu względem tych, jakie określono w Studium, a na to nie daje ono przyzwolenia.

Stwierdzone odstępstwo od polityki przestrzennej w zakresie wskaźników kształtowania zabudowy na działce 11/33 nie znajduje uzasadnienia ani w stanie istniejącym, ani we wcześniejszych ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uchwała nr XIX/173/07 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście I-Wyspa Pasięka” w Opolu z dnia 25 października 2007 r., będąca bezpośrednim poprzednikiem kontrolowanego aktu, ustaliła dla terenu **2U** przeznaczenie o symbolu 1UA (usługi administracji) i maksymalną powierzchnię zabudowy do 50%, czyli na tym samym poziomie, co 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. Obowiązku takiego nie znoszą nawet wewnętrzne dyrektywy studium pozwalające doprecyzować pewne ustalenia na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. 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 naruszać społeczny konsensus, jakim stało się przyjęcie studium przez radę w procedurze z udziałem społeczności lokalnej.

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).

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydował udział terenu **2U** i powierzchni działki nr 11/33 w ogólnej powierzchni obszaru objętego ustaleniami planu – co wskazane zostało na wstępie uzasadnienia. Istotny dla zakresu rozstrzygnięcia jest też fakt, że plan ten miał stworzyć prawne podstawy rozbudowy budynku usługowo-biurowego na działce 11/33. Zatem usunięcie z obrotu prawnego tylko obszaru dotkniętego istotnym naruszeniem prawa, czyli działki o numerze 11/33, pozostawiłoby plan niewypełniający celu, dla którego go uchwalono.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępcą Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek