



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 1 lipca 2024 r.

Poz. 1798

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.63.2024.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.), stwierdzam **w całości nieważność uchwały nr II/18/24 Rady Miasta Opola z 23 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wrzoski IV” w Opolu.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr II/18/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wrzoski IV” w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Opola przy piśmie z dnia 24 maja 2024 r. (data wpływu do siedziby tut. Organu 28 maja 2024 r.) przedstawił Wojewodzie Opolskiemu przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 24 czerwca 2024 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Miasta Opola o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 26 czerwca 2024 r. Przewodnicząca Rady Miasta przekazała wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, a także dokumentacji prac planistycznych, wykazała istotne naruszenie następujących przepisów ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

1. Art. 9 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.) w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z ustaleniem na terenie 1U-P parametrów zabudowy sprzecznych z ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Opola” (uchwała nr LXVI/1248/18 Rady Miasta Opola z dnia 5 lipca 2018 r.).

2. Art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404) z powodu braku określenia pełnego układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz brak określenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym.

Pierwsze ze wskazanych naruszeń prawa wiąże się z naruszeniem przepisu, który nakazuje wiązać ustalenia planów miejscowych z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Objęty interwencją nadzorczą teren o symbolu 1U-P o przeznaczeniu podstawowym: „teren usług z wyłączeniem usług handlu wielkopowierzchniowego, teren produkcji z wyłączeniem elektrowni wiatrowej” położony jest według zapisów studium w granicach jednostki urbanistycznej Wrzoski, w strefie aktywności gospodarczej o symbolu 1.2.P. Na stronie 212, w tabeli nr 32, studium ustala parametry i wskaźniki urbanistyczne w wyodrębnionych strefach w rozbiciu na funkcje zabudowy. I tak zabudowa o funkcji usługowej, położona w strefie aktywności gospodarczej, winna posiadać wysokość 12-15 m, natomiast zabudowa o funkcji przemysłowej powinna posiadać maksymalnie wysokość 50 m.

W tym miejscu wskazać również należy na definicje sformułowane w kontrolowanej uchwale, zgodnie z którymi przez zabudowę należy rozumieć budynki, wiaty oraz obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadające fundamenty i dach, jak również wysokość zabudowy, przez którą należy rozumieć określenie dopuszczalnego pionowego wymiaru zabudowy mierzony do każdego punktu stropodachu, zbiegu połączeń dachowych, kalenicy, górnej krawędzi ściany zewnętrznej, gzymsu lub attyki (bez uwzględnienia maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, jeżeli są cofnięte minimum 5 m od elewacji zewnętrznej), od naturalnej rzędnej terenu, znajdującej się pionowo poniżej tego punktu, a zabudowa nie może przekraczać dopuszczalnej wysokości w żadnym miejscu swojego rzutu. W ocenie tutejszego organu Rada Miasta Opola błędnie zmodyfikowała i wykorzystała legalną definicję "wysokości budynku", zawartą w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.), do zdefiniowania w kontrolowanej uchwale pojęcia "wysokości zabudowy". Definicję sformułowano w sposób, który ogranicza ją zasadniczo do jednej z kategorii obiektów budowlanych, czyli budynków (w definicji zabudowy uwzględniono dodatkowo wiaty), pomijając w konsekwencji takie obiekty budowlane, jak budowle (wszelkiego rodzaju) i obiekty małej architektury. Niemniej, pominięcie obiektów małej architektury uznać należy za uzasadnione z uwagi na obowiązujące w tym zakresie regulacje uchwały nr XIII/199/19 Rady Miasta Opola z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu. W odniesieniu do budowli jest to natomiast o tyle istotne, że pomimo wykluczenia ich z definicji wysokości zabudowy, w § 5 ust. 1 pkt 8 lit. a kontrolowanej uchwały określono dopuszczalną wysokość tych obiektów. Podkreślić należy, że studium nie definiuje wysokości zabudowy, a w ocenie tutejszego organu, nie ma podstaw do zawężania jej tylko do budynków.

Zapisy kontrolowanej uchwały ustalają na terenie 1U-P parametr wysokości w sposób sprzeczny z ustaleniami studium:

- w § 5 ust. 1 pkt 4 lit. c (karta terenu nr 001): wysokość zabudowy do 50 m, liczba kondygnacji nadziemnych do 5,
- w § 5 ust. 1 pkt 8 lit. a (karta terenu nr 001): wysokość budowli do 70 m.

Powyższe parametry zostały określone wspólnie dla zabudowy usługowej oraz zabudowy produkcyjnej, które na przedmiotowym terenie mogą być realizowane równorzędnie. Zatem możliwa jest sytuacja, w której w oparciu o zapisy kontrolowanej uchwały na przedmiotowym terenie zrealizowana zostałaby wyłącznie zabudowa o funkcji usługowej.

Teren oznaczony symbolem 1U-P, jak wynika z uzasadnienia kontrolowanej uchwały, cyt.: „nie jest jeszcze zurbanizowany i stanowi grunty rolne. Nie ma tu zabudowy, ale w sąsiedztwie znajdują się obiekty przemysłowo-usługowe, a od południa tworzona jest strefa aktywności gospodarczych”. W ocenie tutejszego organu opisany „stan istniejący” nie uzasadnia dopuszczonej w uchwale możliwości zabudowy 1U-P budynkami usługowymi o wysokości do 50 m oraz budowlami związanymi z funkcją usługową o wysokości do 70 m, czyli przewyższającej ponad czterokrotnie wartość określoną w studium. Takie wartości parametrów zabudowy studium dopuszcza jedynie w odniesieniu do obiektów budowlanych o funkcji przemysłowej.

Z wyjaśnień przekazanych przez Przewodniczącą Rady Miasta Opola wynika, że cyt.: „nie ma możliwości rozdzielania w obrębie jednego terenu budynków na usługowe i przemysłowe, ponieważ teren ten będzie stanowił jeden zespół urbanistyczny, jedną kompozycję o wspólnych cechach. Różnicowanie wysokości zabudowy dla różnych dopuszczalnych funkcji w ramach jednego terenu przeczyłoby wymogom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie ładu przestrzennego jako podstawy działań w planowaniu przestrzennym”. W ocenie tutejszego organu, nie można uzasadnić odejścia od ustanowionych sztywno w studium parametrów zabudowy brakiem możliwości rozdzielania w obrębie jednego terenu budynków na usługowe i przemysłowe. Mając na względzie władztwo planistyczne gminy, obowiązkiem Rady Miasta Opola było zweryfikowanie, czy łączenie dwóch funkcji: usługowej i produkcyjnej o diametralnie różnych parametrach i wskaźnikach zabudowy w obrębie jednego terenu było uzasadnione. Z art. 3 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Z kolei z art. 4 ust. 1 tejże ustawy wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując, określone na stronie 212 studium parametry i wskaźniki zabudowy są prawnie wiążące dla Rady Miasta Opola przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W wyroku z dnia 4 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Op 111/22 (prawomocny po oddaleniu skargi kasacyjnej Gminy Opole wyrokiem NSA z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1882/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podzielił stanowisko tutejszego organu nadzoru, że cyt.: „w sytuacji, gdy postanowienia studium określają wskaźniki intensywności i wysokości zabudowy w sposób maksymalny, to postanowienia planu muszą być z nim zgodne. Nie są to bowiem wartości postulowane, lecz wartości graniczne”, i dalej cyt.: „określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźników intensywności i wysokości zabudowy z przekroczeniem wartości sztywno wyznaczonych w studium oznacza, że plan jest rażąco sprzeczny z prawem, co obliguje do stwierdzenia jego nieważności w części lub w całości.” Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny wskazując, że cyt.: „nie może budzić wątpliwości, że o ile plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, o tyle treść studium nie może być poddawana dowolnej interpretacji, która prowadzi do zasadniczej zmiany jego postanowień w sytuacji, gdy z nadanej tymże postanowieniom przez ustawodawcę funkcji, jak i z samego ich brzmienia wynika, że stanowią one mają nieprzekraczalne ramy wyznaczające normy kształtujące ład przestrzenny na terenie gminy. W tenże sposób ocenić należy określony w Studium parametr maksymalnej wysokości zabudowy.”

Drugie ze stwierdzonych naruszeń prawa tj. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z powodu braku określenia pełnego układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz brak określenia warunków powiązania obszaru planu z zewnętrznym układem komunikacyjnym, również dotyczy obszaru określonego symbolem IU-P.

Teren ten od południa i zachodu graniczy z drogą krajową nr 94 (zakwalifikowaną na przedmiotowym odcinku do dróg klasy GP, tj. główna ruchu przyspieszonego), którą plan przewiduje poszerzyć. Teren ww. drogi oznaczono symbolem 1KDR. Północną granicę terenu IU-P wyznacza linia rozgraniczająca teren planowanej drogi publicznej zbiorczej o symbolu 1KDZ. Obsługę komunikacyjną tego terenu uzupełnia zaprojektowana od wschodu droga publiczna lokalna 1KDL w formie tzw. sięgacza, czyli ślepej odnogi drogi publicznej 1KDZ.

Z zapisów § 5 ust. 1 pkt 9 lit. c (karta terenu nr 001) kontrolowanej uchwały wynika, że dostępność komunikacyjna terenu IU-P zapewniona będzie cyt.: „od terenu 1KDR poprzez zjazd z istniejącego ronda w ciągu drogi nr 94, od terenu 1KDZ, 1KDL”.

Analiza rysunku planu wykazała, że istniejące działki budowlane położone w granicach ww. terenu, nie posiadają żadnego dostępu do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej. Wadą tą dotknięte są m.in. działki ewidencyjne nr 491/2, 494, 498/1, 498/2, 505/2, obręb Wrzoski, jednostka ewidencyjna miasto Opole. Natomiast działki nr 497/4, 498/7, 501/3, 502/1, 503/1, 504/3, 504/4, 505/4, 506/1, 507/1, 508/5,

508/6, 509/1, 510/1, 511/1, 512/1, 514/3, 514/5, 514/7, 515, 516, 517/1, 517/2, 518/1, 518/4, 520, 521, 522, 523/1, 523/2 obręb Wrzoski, jednostka ewidencyjna miasto Opole zlokalizowane są wzdłuż drogi głównej ruchu przyspieszonego (1KDR), z której jedyny zjazd na przedmiotowy teren 1U-P odbywać się ma poprzez istniejące rondo, zgodnie z zapisami uchwały. Mając na uwadze, że teren 1U-P zajmuje powierzchnię około 40 ha, a potencjalne działki budowlane w jego obrębie po dokonaniu scalenia i podziału mogą posiadać powierzchnię 1 ha (§ 5 ust. 1 pkt 11 lit. b kontrolowanej uchwały), nie sposób uznać, że wszystkie potencjalne działki budowlane położone w granicach ww. terenu będą z całą pewnością posiadały wymagany przepisami prawa dostęp do drogi publicznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan powinien określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, czyli określić układ komunikacyjny dróg wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązania tego układu z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Przez powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym należy rozumieć, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, dostęp do określonej drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu. Dostęp ten może być bezpośredni - poprzez spełniający wymagania przepisów odrębnych zjazd na drogę publiczną, albo pośredni – poprzez drogi wewnętrzne. Ponadto, ustalając w planie miejscowym określone przeznaczenie należy uwzględniać zasady określone w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Skorelowany z określonym przeznaczeniem terenów układ komunikacyjny musi zatem zapewniać dojazd różnorodnych służb (karetki pogotowia, straży pożarnej), umożliwić bezpieczną segregację ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów zmotoryzowanych, wypełniać wymogi przepisów przeciwpożarowych. W duchu tym wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 1174/19. Plan miejscowy powinien zatem być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowopowstałych w wyniku podziału tych nieruchomości.

W tym miejscu wskazać należy, że jako przeznaczenie uzupełniające terenu oznaczonego symbolem 1U-P wskazano m.in. teren komunikacji drogowej wewnętrznej. Okoliczność ta podkreślona została również w wyjaśnieniach przekazanych przez Przewodniczącą Rady Miasta Opola, cyt.: „dostęp do dróg publicznych może być bezpośredni (teren 1KDR, 1KDZ, 1KDL), a dodatkowo dopuszczone są tereny komunikacji drogowej wewnętrznej, które będą adekwatne do potrzeb zlokalizowanych inwestycji”. Co istotne, w treści uchwały nie określono żadnych parametrów tych dróg. W ocenie tutejszego organu, jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy, o których mowa w przywołanym powyżej § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to również nowoprojektowanych dróg wewnętrznych. Zaniechanie określenia parametrów dróg wewnętrznych stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do wyjaśnień przedstawionych przez Przewodniczącą Rady Miasta Opola, że cyt.: „w założeniach planu przedmiotowy teren ulegnie całkowitemu przekształceniu, ponieważ jest to strategiczna dla miasta strefa aktywności gospodarczej, [...] a miasto sukcesywnie staje się właścicielem większości działek. Teren ten będzie wymagał pełnego uzbrojenia w infrastrukturę techniczną i komunikacyjną oraz nowych podziałów nieruchomości. [...]. Co istotne jest to teren docelowo przeznaczony na aktywność gospodarczą z założeniami wskazanymi dla dużej inwestycji, a dopuszczenie podziału w przyszłości na działki o powierzchni minimalnej 1 ha ma stanowić uzupełnienie oferty inwestycyjnej miasta dla mniejszych podmiotów gospodarczych [...]. Stąd wyznaczenie dodatkowych dróg jest w tym przypadku zbędne”, wskazać należy, że nawet przyjmując argumentację gminy w zakresie takiego określenia zasad budowy systemu komunikacji, aby dopuścić możliwość lokalizacji dróg wewnętrznych bez konieczności wyznaczenia ich na rysunku planu linią rozgraniczającą, bezsprzecznie, w ocenie tutejszego organu, nie można zaniechać ustalenia dla tych dróg odpowiednich parametrów, o których mowa w przywołanym powyżej § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykazane naruszenie prawa zarówno w punkcie pierwszym jak i drugim 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 sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Wolna od istotnej wady prawnej uchwała winna tak ukształtować system komunikacji publicznej i wewnętrznej na terenie 1U-P (o znacznej powierzchni ok 40 ha), aby uwzględnić potencjalne scalenie i podział nieruchomości na działki o powierzchni 1 ha oraz zapewnić dostęp istniejących i potencjalnych działek do tego systemu, dzięki czemu będą one mogły zostać zabudowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Natomiast zabudowa planowana na terenie 1U-P winna respektować nieprzekraczalne ramy określonych w studium parametrów i zasad zabudowy.

Mając na uwadze, że teren 1U-P stanowi główny pod względem celowości i przeważający pod względem powierzchni obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym, jak również fakt, że pozostałe tereny, tj. tereny dróg publicznych (1KDR, 1KDZ i 1KDL) oraz teren zieleni naturalnej lub wód powierzchniowych śródlądowych (1WS-ZN) posiadają przeznaczenie o funkcji uzupełniającej oraz „służebnej” względem terenu głównego, tj. są pozbawione samodzielnej funkcji, za zasadne w ocenie tutejszego organu uznać należy stwierdzenie w całości nieważności uchwały nr II/18/24 Rady Miasta Opola z 23 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Wrzoski IV” w Opolu.

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
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Marek Świątlik