



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 lutego 2023 r.

Poz. 640

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.6.2023 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.) stwierdzam w części nieważność uchwały nr LXVI/1185/22 Rady Miasta Opola z 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie szpitala przy Alei Wincentego Witosa w Opolu w następującym zakresie:

1. terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U o przeznaczeniu „tereny zabudowy usługowej”,
2. § 5 pkt 13 (karta terenu nr 013).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miasta Opola podjęła uchwałę nr LXVI/1185/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie szpitala przy Alei Wincentego Witosa w Opolu.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Opola przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 5 stycznia 2023 r. przedmiotową uchwałę z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 30 stycznia 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 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 2023 r. Przewodniczący Rady Miasta złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

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

- art. 9 ust. 4 w związku z ustaleniem na terenie 1U wysokości obiektów budowlanych o wartości przekraczającej wskazaną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opole (uchwała nr LXVI/1248/18 Rady Miasta Opola z 5 lipca 2018 r.),
- art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z powodu nie ponowienia w niezbędnym zakresie czynności określonych w art. 17 ustawy w związku z uwzględnieniem uwag złożonych do projektu planu.

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 o przeznaczeniu podstawowym: „tereny zabudowy usługowej: budynki szpitali i zakładów opieki medycznej” położony jest według zapisów studium w granicach jednostki urbanistycznej nr 22 – Kolonia Gosławicka, w strefie usługowej o symbolu 22.2.U. Na stronie 212 studium ustala parametry i wskaźniki urbanistyczne w wyodrębnionych strefach w rozbiciu na funkcje

zabudowy. I tak zabudowa na terenach o funkcji usługowej, położonych w strefie usługowej, winna posiadać wysokość **12-15 m**. Następujące zapisy kontrolowanej uchwały ustalają na terenie 1U parametr wysokości w sposób sprzeczny z ustaleniami studium:

Karta terenu 13, punkt 4, lit. c:

- wysokość zabudowy **do 20 m**, z zastrzeżeniem tiret drugie oraz pkt 14 lit. a,
- na obszarze wyznaczonym na rysunku planu jako obszar lokalizacji obiektów o wysokości do 35 m dopuszcza się wysokość zabudowy **do 35 m**,
- liczba kondygnacji nadziemnych do 6, z zastrzeżeniem tiret czwarte oraz pkt 14 lit. a,
- na obszarze wyznaczonym na rysunku planu jako obszar lokalizacji obiektów o wysokości do 35 m dopuszcza się liczbę kondygnacji nadziemnych do 10.

Karta terenu 13, punkt 8, lit. a, tiret drugie:

- wysokość budowli **do 40 m**, z zastrzeżeniem lit. e oraz pkt 14 lit. a.

Karta terenu 13, pkt 14 lit. a:

- w strefie ograniczonego lokalizowania obiektów obowiązują ograniczenia wysokości obiektów naturalnych i sztucznych zgodnie z przepisami odrębnymi.

Teren oznaczony symbolem **1U** posiada powierzchnię około 18 ha. Zlokalizowane są na nim budynki Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego w Opolu, przynależne temu obiektowi parkingi i drogi wewnętrzne, park, lądowisko dla helikopterów medycznych, spalarnia odpadów medycznych, hotel robotniczy z terenem sportowym. Spośród tej zabudowy tylko trzy budynki przewyższają wartość wskazaną w studium. Jest to główny budynek szpitala oraz dwa budynki hotelu robotniczego, wszystkie o wysokości około 20 m nad poziomem gruntu. Ich powierzchnia zabudowy wynosi łącznie około 4 500 m², co stanowi niecałe 2,5% całej powierzchni terenu **1U**. Wskazane szacunki obalają argumentację Miasta Opola zawartą w wyjaśnieniach: „Wysokość budowli i budynków w projekcie planu (w tym obszar lokalizacji obiektów o wysokości 35 m) uwzględnia stan istniejący”, oraz argument zaczerpnięty z zapisów studium: „jeśli więc plan miejscowy uwzględnia istniejący sposób zagospodarowania, (...), nie narusza on ustaleń studium.” W ocenie tutejszego organu opisany „stan istniejący” nie uzasadnia dopuszczonej w uchwale możliwości zabudowy pozostałych 97,5% terenu **1U** budynkami o wysokości do 20 m lub 35 m oraz budowlami do 40 m, czyli przewyższającej ponad dwukrotnie wartość określoną w studium.

Drugim motywem argumentacji Miasta Opola na rzecz zgodności ustaleń terenu **1U** z zapisami studium, jest postulowany charakter określonych w studium parametrów zabudowy. Organ nadzoru wskazuje, że prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z 10 sierpnia 2018 r., znak IN.I.742.12.2018.KM, usunęło z treści uchwały nr LXVI/1248/18 Rady Miasta Opola z 5 lipca 2018 r. zapisy nadające wskaźnikom i parametrom zabudowy charakter wyłącznie postulowany. Zatem określone na stronie 212 studium parametry i wskaźniki zabudowy są wiążące dla Rady Miasta Opola przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie powinien budzić wątpliwości organu sporządzającego projekt kontrolowanej uchwały stopień związania planu zapisami studium w świetle orzecznictwa sądowo-administracyjnego. W wyroku z 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 obecne jak i dotychczasowe stanowisko tutejszego organu nadzoru, że „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 „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.”

Drugie ze stwierdzonych naruszeń prawa tj. art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z powodu nie ponowienia w niezbędnym zakresie czynności określonych w art. 17 ustawy w związku z uwzględnieniem uwag złożonych do projektu planu - również dotyczy obszaru określonego symbolem 1U.

Organ nadzoru stwierdził następujące rozbieżności pomiędzy projektem planu wyłożonym do publicznego wglądu, a treścią kontrolowanej uchwały, które wymagały ponownego wyłożenia tego projektu do publicznego wglądu.

W projekcie planu wprowadzono „**zakaz rozbudowy instalacji termicznego unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych, w wyniku której zostanie zwiększona zdolność przetwarzania odpadów**” (karta terenu 13, pkk 14, lit. b). Uwzględniając postulaty mieszkańców wyrażone w formie uwag do projektu planu, kwestia instalacji do termicznego spalania odpadów działająca na terenie szpitala przy ul. Witosa została finalnie rozwiązana w uchwale poprzez całkowity „**zakaz budowy, przebudowy, rozbudowy spalarni odpadów (instalacji termicznego unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych)**”. W ślad za tą zmianą nie ponowiono jednak wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, nie dając tym samym możliwości zapoznania się z nią zainteresowanemu podmiotowi – Szpitalowi Klinicznemu w Opolu. Zaniechanie to stanowi naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skala tego naruszenia została oceniona przez tutejszy organ nadzoru poprzez znaczenie przepisów o udziale społeczeństwa w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywistym jest fakt, że przepisy art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, realizują podstawą zasadę konstytucyjną demokratycznego państwa prawa, zatem jej naruszenie należy uznać za istotne uchybienie dla trybu sporządzania planu. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, jakich zmian w kontrolowanym akcie dokonano po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, a przed podjęciem uchwały przez Radę Miasta Opola. Zawarty w projekcie planu zapis o treści: „**zakaz rozbudowy instalacji termicznego unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych, w wyniku której zostanie zwiększona zdolność przetwarzania odpadów**” dopuszczał dalsze funkcjonowanie tej instalacji, a nawet realizację przy niej robót budowlanych, byleby nie prowadziło to zwiększenia ilości przetwarzanych odpadów. Teren, na którym została zlokalizowana taka instalacja powinien zostać w projekcie planu oznaczony odrębnym symbolem i wyodrębniony liniami rozgraniczającymi jako teren gospodarki odpadami. Jest to bowiem odrębne przeznaczenie od usługowego, na co wskazują m.in. przepisy wykonawcze do ustawy: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404). Oba te akty wyróżniają jako odrębne przeznaczenie „teren gospodarowania odpadami”, zaś drugi z wymienionych dokonuje nawet wyodrębnienia „terenu spalarni odpadów”. Skoro zatem sam ustawodawca zakwalifikował instalację termicznego unieszkodliwiania odpadów jako odrębną kategorię przeznaczenia terenu, to nie można uznać, że wprowadzony po wyłożeniu planu całkowity zakaz budowy, przebudowy, rozbudowy takiej instalacji nie jest „daleko idącą zmianą projektu planu”. Zarówno charakter wprowadzonej zmiany, jak i jej powiązanie z funkcjonowaniem najważniejszego w województwie ośrodka leczniczego, nakazywały ponowne wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu.

W nawiązaniu do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Opola, organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest w demokratycznym porządku prawnym zastępowanie podstawowej zasady związania organu administracji publicznej przepisami prawa oraz zasady pisemności - ustnymi i pozaustawowymi ustaleniami organu sporządzającego projekt planu z przedstawicielami Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego w Opolu. Podstawą postawionego przez organ nadzoru zarzutu, a w konsekwencji ingerencji nadzorczej, jest dokumentacja prac planistycznych kontrolowanej uchwały, z której nie wynika, że zawiadomiono zainteresowane podmioty o zmianie projektu planu poprzez obwieszczenie i wyłożenie do publicznego wglądu, czyli w trybie określonym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek