



Pan
Rafał Bartek
Radny Województwa Opolskiego

Dot. interpelacji złożonej w dniu 10 września 2020 r. przez Pana Rafała Bartka, Radnego Województwa Opolskiego, w sprawie zasad planowania przestrzennego i ich przestrzegania na opolskich wsiach.

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na Pana interpelację z dnia 10 września 2020 r. w sprawie zasad planowania przestrzennego i ich przestrzegania na opolskich wsiach, informuję jak niżej.

1. Planowanie przestrzenne w Polsce jest uregulowane przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.). Ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z ww. ustawą zarządzanie przestrzenią (realizowanie polityki przestrzennej), w aspekcie ustalania przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu – odbywa się na poziomie gminy. Oznacza to, że co do zasady, sprawy związane z tym co można zaplanować do budowy, gdzie, i na jakich warunkach - należą do wyłącznej kompetencji gminy. Powyższa reguła wynika z konstytucyjnej zasady subsydiarności. Ustawa wskazuje jednocześnie instrumenty, za pomocą których gminy mogą zarządzać przestrzenią: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (*studium*),

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (*mpzp*), a gdy ich nie sporządzono – decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (*doulicp*) lub decyzje o warunkach zabudowy (*wz*).

Studium jest dokumentem obligatoryjnym, którego zadaniem jest określenie kierunków rozwoju przestrzennego obszaru całej gminy, w tym także określenie obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie *mpzp* oraz obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić *mpzp*.

Mpzp nie jest dokumentem sporządzanym obowiązkowo, chyba że wymagają tego przepisy odrębne (w roku 2019 w województwie opolskim było 1285 obowiązujących *mpzp*, które pokrywały 41,4 % powierzchni regionu, w kraju odpowiednio – 31,2%).

Stosownie do regulacji art. 15.2 ustawy, w *mpzp* określa się obowiązkowo m.in.: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasady kształtowania krajobrazu, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, 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.

Ustalenie w *mpzp* powyższych zasad i wskaźników służyć ma wypełnieniu naczelnej zasady ogólnej planowania przestrzennego, tj. utrzymaniu porządku urbanistycznego i ładu przestrzennego.

Zgodnie z tą zasadą projektowana zabudowa w formie uzupełnienia lub dopełnienia istniejącej zabudowy musi nawiązywać do zabudowy już istniejącej, w szczególności, gdy posiada ona jednorodne bądź historyczne cechy urbanistyczno-architektoniczne. W *mpzp* dokonuje się tego, w szczególności poprzez kontynuację istniejącej linii zabudowy na danym terenie oraz określenie takich gabarytów (np. liczba kondygnacji, wysokość zabudowy) i form obiektów budowlanych (np. geometria dachów), które będą nawiązywać do zlokalizowanych już na nim budynków.

Wpływ na kształt regulacji *mpzp* mających chronić porządek urbanistyczny i ład przestrzenny mają określone ustawami organy i instytucje uczestniczące w procedurze sporządzania *mpzp*, w tym: gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna, opiniująca projekt; wojewódzki konserwator zabytków, uzgadniający projekt *mpzp* w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; czy także zarząd województwa, który powinien uzgadniać projekt *mpzp* w zakresie uwzględnienia wyników audytu

krajobrazowego. Jednak zgodnie z przepisami prawa prace nad audytem krajobrazowy będą trwały do 2022 rok. Dopiero po przyjęciu audytów krajobrazowych wynikające z niego wnioski będą wprowadzone do wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego¹. Szczególną wartością *mpzp* jest fakt upublicznienia procedury jego tworzenia, poprzez możliwość składania wniosków i uwag przez mieszkańców i organizacje społeczne do opracowywanego planu.

Nadzór nad zgodnością przeprowadzonej procedury z przepisami prawa, w tym także w zakresie zgodności rozwiązań z klauzulą generalną planowania przestrzennego, tj. wymogiem zachowania ładu przestrzennego, należy do wyłącznej kompetencji wojewody.

W przypadku braku *mpzp*, warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalane są w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a dla inwestycji nierealizujących cele publiczne, w decyzji o warunkach zabudowy.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy warunkowane jest m.in. wymogiem spełnienia warunku „dobrego sąsiedztwa”, co oznacza, m.in., że projektowane obiekty powinny nawiązywać do istniejących obiektów tak funkcją, jak i parametrami, cechami

¹ Wymóg uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w powyższym zakresie został wprowadzony art. 7 pkt. 4 lit. b) ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. Z 2015 r. poz. 774), która weszła w życie 11 września 2015 r. Jednocześnie art. 13 ust. 1 ustawy zobowiązuje sejmik województwa do uchwalenia audytu krajobrazowego w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ponieważ przepisy wykonawcze do ww. ustawy, tj. *Rozporządzenie w sprawie audytów krajobrazowych*, określające m. in. zakres i metodologię audytu krajobrazowego zostało wydane przez Radę Ministrów dopiero 28.02.2019 r., trzyletni termin liczony jest od tego dnia. Tym samym zakończenie prac nad audytem krajobrazowym województwa opolskiego planowane jest na 2022 r.

Audyty krajobrazowy będzie m.in.:

- wskazywał krajobrazy priorytetowe (krajobrazy szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe – wymagające zachowania lub określenia zasad i warunków kształtowania),
- formułował rekomendacje i wnioski dot. kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO lub obiektów i obszarów proponowanych do umieszczenia na tych listach,
- określał lokalne formy architektoniczne zabudowy dla krajobrazów priorytetowych.

i wskaźnikami zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym gabarytami i formą architektoniczną, linią zabudowy oraz intensywnością wykorzystania terenu.

Pomimo umocowania w ustawie regulacji dotyczących warunku dobrego sąsiedztwa, decyzje o warunkach zabudowy, jako uznaniowe i niepowiązane ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, są dość powszechnie krytykowane i uważane za istotną ułomność obecnego systemu planowania przestrzennego. Zapowiadane zmiany legislacyjne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podnoszą kwestie likwidacji decyzji wz lub ich ścisłego powiązania z polityką rozwoju przestrzennego gminy (warunek zgodności projektu decyzji z ustaleniami studium).

2. Zgodnie z art. 82 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333, z późn. zm.) organami właściwymi do wydawania pozwoleń na budowę są:

- starosta, jako organ administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji,
- wojewoda, jako organ administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organ pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych:

1) usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego;

2) hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi, z wyłączeniem urządzeń melioracji wodnych;

3) dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu – niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek;

3a) usytuowanych na obszarze kolejowym;

3aa) linii kolejowych wraz z infrastrukturą kolejową, obiektami, urządzeniami, służącymi do utrzymania tej infrastruktury i transportu kolejowego oraz sieciami uzbrojenia terenu – także niezwiązanymi z użytkowaniem linii kolejowej, jeżeli konieczność ich budowy lub przebudowy wynika z budowy lub przebudowy linii kolejowej;

4) lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi;

5) usytuowanych na terenach zamkniętych;

5a) dotyczących strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, o których mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 191, 284 i 1086);

5b) elektrowni wiatrowych, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych;

5c) inwestycji KZN.

Stosownie do przepisu art. 35.1 ustawy prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in.:

zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:

- ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,

- wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,

- ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Powyższe oznacza, że jakiegokolwiek odstępstwo projektu budowlanego od ustaleń mpzp skutkować powinno wydaniem decyzji o odmowie pozwolenia na budowę.

Biorąc pod uwagę wymóg obowiązkowego określenia w mpzp ustaleń dot. linii zabudowy, gabarytów obiektów oraz wskaźników zagospodarowania, a w przypadku gdy planu nie ma, w decyzji wz, należy uznać, że nie ma możliwości swobodnego interpretowania zapisów tych dokumentów.

3. Organem I instancji właściwym w sprawach pozwoleń budowlanych dla takich przedsięwzięć jak budowa budynku mieszkalnego, gospodarczego, usługowego itp., dla miejscowości Łędziny (gm. Chrzastowice) jest starosta powiatu opolskiego.

Przepisy ustawy prawo budowlane, w szczególności art. 35.1 wiążą organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę z ustaleniami dokumentów planistycznych. Nie dają natomiast możliwości stosowania dodatkowych wymogów lub odstępstw ponad te, które wynikają z przepisów ustawy.

Należy zauważyć, że miejscowość Łędziny objęta jest ustaleniami obowiązującego mpzp wsi

Lędziny [uchwała Rady Gminy Chrzęstowice nr XXXIV/238/2006 z dnia 15 marca 2006 r. (Dz.Urz.Woj. Opolskiego Nr 29 poz. 1012), zmieniona uchwałą nr IV.25.2011 Rady Gminy Chrzęstowice, z dnia 30 marca 2011 r. (Dz.Urz.Woj. Opolskiego z 2011 nr 50 poz. 636)].

W tymże planie, dla poszczególnych terenów określone zostały parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym wysokość zabudowy, kąt nachylenia dachu i linia zabudowy.

Plan zawiera także ustalenie dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu wskazując, że: „Kształtowanie zabudowy winno uwzględniać istniejące walory krajobrazowe oraz skalę, formę, detal architektoniczny i materiały charakterystyczne dla miejscowego budownictwa”. Warto odnotować, że zabudowa wsi Lędziny, jako układ ruralistyczny, nie jest wpisana do rejestru zabytków. Z kolei w wyniku przeprowadzonej w latach 2009-2011 przez Zespół Doradczy ds. Zachowania Dziedzictwa Kulturowego Wsi i Ochrony Wiejskiego Krajobrazu, waloryzacji wsi województwa opolskiego, wieś Lędziny została sklasyfikowana jako posiadająca cechy umiarkowane w grupie C (pojedyncze obiekty architektoniczne, pojedyncze cechy i wyróżniki).

4. Zarząd Województwa niejednokrotnie podejmował działania, których celem jest zachowanie i promocja regionalnej architektury.

W 1997 roku, a więc jeszcze przed reformą samorządową ustanawiającą samorząd województwa, zainicjowano **Program Odnowy Wsi**, by przekonać wiejskie społeczności, że warto wziąć sprawy w swoje ręce, warto zmieniać swoje najbliższe otoczenie, uczynić je miejscem pięknym, a przede wszystkim przyjaznym do pracy i zamieszkania. Zarząd Województwa kontynuuje tę inicjatywę. W ramach programu mieszkańcy opolskich wsi sami budują w swych sołectwach strategie rozwoju, wyznaczają cele, określają kierunki, w jakich ich miejscowości będą się rozwijać. Dzięki temu opolska wieś wyróżnia się ładem przestrzennym, estetyką i urodą wiejskich wnętrz i obejść oraz wysokim standardem przestrzeni publicznej. Opolscy liderzy odnowy wsi w swoich działaniach czerpią z bogactwa kulturowego regionu i tradycyjnej śląskiej gospodarności. Realizując program przeprowadzono wiele działań promocyjnych w tym: broszury, książki, filmy, audycje radiowe, strona internetowa www.odnowawsi.eu, a także zorganizowano konkurs „Piękna Wieś Opolska”.

Od 22 lat organizowany jest konkurs „**Piękna Wieś Opolska**”, który promuje aktywne społeczności wiejskie i najciekawsze projekty, realizowane przez mieszkańców wsi. Jest jedną z form wsparcia, jakie oferuje Urząd Marszałkowski społecznościom lokalnym uczestniczącym w programie Odnowy Wsi.

W latach 2007-2008 Zarząd Województwa był jednym z głównych inicjatorów i organizatorów przedsięwzięcia „**Opolski dom**”. W ramach tej inicjatywy Zarząd

zorganizował konkurs na opracowanie koncepcji architektonicznej budynku jednorodzinny reprezentującego tradycyjny, śląski styl budownictwa wiejskiego. Na rzecz Stowarzyszenia OPOLSKI DOM, Samorząd Województwa przekazał autorskie prawa majątkowe do dokumentacji projektowej laureata konkursu. Działania te miały na celu ideę promocji lokalnego stylu budownictwa jednorodzinny, tradycji architektury Opolszczyzny we współczesnym wydaniu, regionalnych surowców i materiałów budowlanych.

Od roku 2008 Zarząd Województwa w ramach działań promujących ład przestrzenny organizuje także konkurs na **Najlepszą przestrzeń publiczną województwa opolskiego**. Celem konkursu jest m.in. promowanie najlepszych rozwiązań dot. zagospodarowania przestrzeni publicznych. Konkurs realizuje również cele edukacyjne, poprzez wskazywanie dobrych praktyk projektowania i wykonawstwa przedsięwzięć związanych z zagospodarowaniem przestrzeni publicznych oraz umożliwienie mieszkańcom uczestnictwa w konkursie internautów.

Powyższe przykłady wskazują, że Zarząd Województwa promuje wśród mieszkańców województwa i architektów, urbanistów już od lat postawy, które będą sprzyjały poznaniu tradycyjnej, wiejskiej architektury. Współpraca samorządu województwa opolskiego ze środowiskiem architektów i urbanistów odbywa się m.in. w ramach Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, jak i przy organizacji konkursów urbanistyczno-architektonicznych. Działalność ta, w szczególności związana z promocją dziedzictwa architektonicznego, a nade wszystko edukacją mieszkańców w tym zakresie, przy wykorzystaniu możliwości samorządu, powinna być poszerzana, przynosząc korzyść Opolszczyźnie na każdym z poziomów zarządzania.

Niewątpliwie wzmocnienie roli Zarządu Województwa w kwestiach kształtowania i ochrony krajobrazu kulturowego powinno nastąpić z chwilą zakończenia prac nad audytem krajobrazowym województwa opolskiego.

Z poważaniem

Członek Zarządu Województwa Opolskiego

Szymon Ogłaza

Sprawę prowadzi: Jacek Tabor



ZARZĄD WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO
Piastowska 14, 45-082 Opole, tel.: +48 77 5416 521, fax.: +48 77 5416 354, email: s.oglaza@opolskie.pl

www.opolskie.pl