

UZASADNIENIE

do projektu uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIIa – Piast” w Opolu

1. Stan faktyczny

Realizując zadania przydzielone jednostkom samorządu terytorialnego w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, poz. 951, poz. 1445, z 2013 r. poz. 21, poz. 405, poz. 1238, poz. 1446, z 2014 r. poz. 379, poz. 768) polegające na ustalaniu przeznaczenia terenów oraz określaniu sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, Rada Miasta Opola podjęła Uchwałę nr LXIII/961/14 z dnia 25 września 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIIa – Piast” w Opolu.

Bezpośrednią przyczyną podjęcia uchwały inicjującej była konieczność ochrony walorów krajobrazowych Kamionki Piast, siedlisk przyrodniczych i chronionych oraz rzadkich stanowisk roślin i zwierząt oraz rekultywacja terenu. Motywem podjęcia prac na planem była ponadto konieczność uporządkowania zagospodarowania terenu poprzemysłowego byłej Cementowni Piast. Zasadność uzasadniona jest potrzebą ustalenia zasad dla lokalizacji nowej zabudowy, wprowadzeniem odpowiednich zapisów regulujących sposób zagospodarowania terenów, w tym określenie wskaźników urbanistycznych oraz zachowanie rezerwy terenu pod rozbudowę układu komunikacyjnego, jak również uwzględnienie uciążliwości dróg.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIIa – Piast” w Opolu będzie dokumentem definiującym prawo miejscowe w zakresie polityki przestrzennej dla obszaru ograniczonego: od północy – ulicą Marii Rodziewiczówny z przedłużeniem do granicy użytku ekologicznego „Kamionka Piast”, od zachodu – ulicą Fabryczną, od południa – ulicą Armii Krajowej oraz terenami kolei, od wschodu – zachodnią granicą użytku ekologicznego „Kamionka Piast”.

Obszar objęty opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zajmuje powierzchnię około 24 ha. Teren stanowi część śródmieścia i jest zainwestowany. Dominującym przeznaczeniem są usługi, składy, bazy i magazyny oraz zieleń i wody powierzchniowe. Występuje ponadto zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. W północnej części znajdują się głównie tereny usługowe oraz wody powierzchniowe śródlądowe. W części południowej i zachodniej znajdują się drogi publiczne oraz zabudowa usługowa, składowa i magazynowa.

Tereny przyległe do obszaru objętego opracowaniem stanowią od północy składy, bazy i magazyny oraz zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. Po zachodniej stronie znajdują się tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i tereny kolei. Po stronie południowej znajdują się tereny zieleni, tereny kolejowe oraz zabudowa mieszkaniowa, a po stronie wschodniej tereny wód powierzchniowych, tereny usługowe, stadion żużlowy oraz zabudowa mieszkaniowa.

W strukturze własnościowej dominują grunty gminne oraz Skarbu Państwa. Pozostałe grunty stanowią własność osób fizycznych, spółek prawa handlowego oraz samorządu województwa.

Cały badany obszar opracowania nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym decyzje o warunkach zabudowy wydawane są w oparciu o przepisy rozdziału V ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności art. 61 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Opola sporządził miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIIa – Piast” zawierający część tekstową (uchwałę) i graficzną (rysunek planu) wraz z niniejszym uzasadnieniem. Załącznikami do przedmiotowej uchwały na tym etapie sporządzania projektu planu są:

- rysunek projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIIa – Piast” w Opolu w skali 1:1000, który stanowi integralną część uchwały,
- wykaz zabytków.

Tekst oraz rysunek planu zawierają obowiązkowy zakres ustaleń wynikający z art. 15 ust. 2 odnoszący się m.in. do przeznaczenia terenu, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zasad

ochrony dziedzictwa kulturowego, zasad zagospodarowania terenów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad obsługi komunikacyjnej, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury, zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

2. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Przedmiotowy plan zgodnie z ustaleniami studium definiuje podstawowe przeznaczenia jako tereny zabudowy usługowej. Zgodnie z obowiązkami i zaleceniami określonymi w Studium, w projekcie planu przewidziano rezerwy terenu pod rozbudowę układu komunikacyjnego, co w przypadku rozwijającego się miasta jest również konieczne.

Jednym z celów planu jest rekultywacja Kamionki Piast oraz konieczność uporządkowania terenu byłej Cementowni Piast, co umożliwiono poprzez wyznaczenie terenów zieleni urządzonej, terenów sportu i rekreacji oraz m.in. usług z zakresu obsługi turystyki.

Znaczną część obszaru przeznaczono na tereny usług. Umożliwia się ożywienie tej części miasta i przekształcenie z dotychczasowych terenów składowo-magazynowych.

W części południowej obszaru opracowania przewidziano rezerwę pod budowę trasy średnicowej, która ma za zadanie scalić obwodnicę wewnętrzną (śródmiejską) z obwodnicą zewnętrzną (północną i po wybudowaniu obwodnicę południową). Ma służyć wyprowadzeniu potoków ruchu z centrum miasta. Ponadto przeznacza się teren pod budowę skrzyżowania lub węzła u zbiegu ul. Armii Krajowej, ul. Fabrycznej i projektowanej drogi 3KDL oraz planowanej trasy bolkowskijskiej.

Część terenów pozostaje w dotychczasowym przeznaczeniu. Ponadto dla terenów zostały określone ustalenia szczegółowe m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników wykorzystania terenu oraz ilości i sposobu realizacji wymaganych miejsc postojowych dla samochodów osobowych.

3. Sposób realizacji wymogów wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Śródmieście VIIa – Piast” w Opolu został opracowany na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zapisy projektu planu uwzględniają wymogi art. 1 ustawy, które odnoszą się do zasad kształtowania polityki przestrzennej, przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad zagospodarowania i zabudowy przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Obowiązki określone w ust. 2 realizuje się poprzez szereg ustaleń szczegółowych dopasowanych do poszczególnych terenów. Artykuł 2 ustawy koresponduje z art. 15, stąd określając przeznaczenie terenów spełnia się obowiązki dotyczące kształtowania ładu przestrzennego, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności, potrzeb interesu publicznego czy też potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej. Obszar opracowania jest częściowo zurbanizowany. Układ komunikacyjny jest częściowo ukształtowany. Istniejące sieci infrastruktury technicznej zapewniają zaopatrzenie w wodę, gaz, energię, a także odbiór ścieków. Ustalenia planu umożliwiają rozwój infrastruktury technicznej oraz układu komunikacyjnego.

W treści uchwały dla terenów przeznaczonych na zielen publiczną, wody powierzchniowe, drogi publiczne nie ustalono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co należy rozumieć jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia regulowane w tym zakresie przepisami odrębnymi. Brak regulacji w planie wynika z przyjęcia założenia, że są to tereny ogólnodostępne, o cechach przestrzeni publicznej. Tereny nie powinny być przedmiotem obrotu i nie przewiduje się na nich lokalizacji zabudowy, przez co nie ma przesłanek do ustalenia zasad scalania i podziału nieruchomości.

Niniejsza uchwała określa stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłaty, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy przyjęte w wysokości 0% dla terenów dróg publicznych zieleni publicznej oraz wód powierzchniowych śródlądowych. Przeznaczenie ww. terenów, będących we władaniu głównie gminy, nie ulegnie zmianie w wyniku uchwalenia planu miejscowego, zatem nie

przewiduje się zmian ich wartości. Istnieje ponadto ryzyko, iż koszty późniejszych postępowań, w tym koszty opracowania operatów szacunkowych, będą wyższe niż ustalona w decyzji opłata planistyczna.

4. Zgodność z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Opola

Podczas opracowania projektu planu uwzględniono wnioski wynikające m.in. z Oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze Opola będącej załącznikiem do Uchwały nr XXXVII/737/17 Rady Miasta Opola z dnia 26 stycznia 2017 r. Ocena przeprowadzana jest systematycznie, zgodnie z zapisami ustawy, co najmniej raz w czasie trwania kadencji Rady Miasta Opola. Obszar opracowania był wówczas objęty przystąpieniem do sporządzania planu miejscowego, w związku z czym nie podlegał ocenie.

Projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń zawartych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola (przyjętego Uchwałą nr LXXI/745/10 Rady Miasta Opola z dnia 26 sierpnia 2010 r.). Według Studium, obszar opracowania zlokalizowany jest w strefie 4UM – Kamionka Piast, dla którego przewiduje się następujące kierunki zagospodarowania przestrzennego:

- strefa usługowo-mieszkaniowa,
- obszar rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m²,
- tereny zamknięte,
- obiekty ujęte w rejestrze zabytków
- obwodnica śródmiejska, trasa średnicowa, trasa częstochowska, wariant obwodnicy śródmiejskiej
- parkingi strategiczne
- inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (zadanie nr 15).

5. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Nadrzędnym celem uchwalenia planu miejscowego jest wprowadzenie ładu przestrzennego i takie zagospodarowanie terenu, które zgodne jest z zasadami zrównoważonego rozwoju. Teren opracowania jest zagospodarowany, sporządzenie planu oraz uwzględnienie złożonych wniosków pozwoli na kontrolowane uzupełnianie zabudowy i prawidłowe zagospodarowanie terenów oraz przekształcenia niektórych terenów. Będzie to sprzyjać wieloaspektowemu rozwojowi miasta.

W procedurze sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeprowadzana jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, zgodnie z zapisami 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.). Do projektu planu sporządzono prognozę oddziaływania na środowisko, w której wykazano, że obszar opracowania cechuje się w chwili obecnej niewielkimi walorami krajobrazowymi (charakter usługowo-produkcyjny, teren w dużej części opuszczony, zniszczony, zaniedbane tereny zielone). Wskutek przemysłowego i ukierunkowanego kształtowania może znacząco zmienić swój charakter przez uatrakcyjnienie środowiska wizualnego i wzmocnienie struktury przyrodniczej. Ze względu na przewidywaną zmianę funkcji terenu opracowania w większości na tereny usługowe, obszar ten powinien zostać wzbogacony przede wszystkim o tereny zieleni urządzonej, zadrzewienia pasmowe wzdłuż dróg i tereny zieleni z rekreacją.

W większości zaproponowane funkcje i sposoby przeznaczenia terenu są spójne z występującymi lub projektowanymi na terenie opracowania oraz na terenach sąsiednich. Realizacja projektowanego przeznaczenia w obrębie terenów 1U/ZP będzie miała korzystniejszy wpływ na środowisko. Wpływ mniej korzystny mogą wykazać inwestycje podejmowane na terenach 3, 4U, 1KDI, 3KDL. Nie przewiduje się nowych inwestycji, które wpłynęłyby znacząco niekorzystnie na środowisko przyrodnicze.

Zgodnie z art. 17 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do projektu sporządzona zostanie prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie niniejszego planu będzie rodzić skutki finansowe, a wśród nich te, które należą do zadań własnych gminy oraz takie, które nie będą

leżały po stronie gminy. Do zadań własnych gminy należeć będą wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej – oświetlenia oraz budowy i przebudowy układu komunikacyjnego.

Ustalenia planu miejscowego z chwilą wejścia w życie stają się powszechnie obowiązujące na jego obszarze. Plan będzie podstawą do wydawania decyzji administracyjnych (w tym pozwoleń na budowę).

6. Źródła finansowania

Przyjęcie projektu planu nie jest tożsame z natychmiastową realizacją wszystkich jego ustaleń, a realizacja poszczególnych inwestycji wymaga odpowiednich przygotowań, w tym zarezerwowania środków finansowych w budżecie miasta. Realizacja ustaleń planu będzie następowała stopniowo według bieżących potrzeb i możliwości finansowych miasta. W projekcie planu nie określa się terminu realizacji jego ustaleń ani nie sporządza harmonogramu wydatków, zatem realizacja może być odsunięta w czasie.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Opola obecnie nie ma zarezerwowanych środków na realizację ustaleń planu, ale w momencie podjęcia decyzji o ich realizacji wydziały i jednostki merytorycznie odpowiedzialne powinny zarezerwować środki finansowe. Środki na realizację w/w zadań mogą pochodzić z budżetu miasta (również poprzez współfinansowanie środkami zewnętrznymi m.in. w ramach dotacji, pożyczek, kredytów oraz innych środków zewnętrznych), z udziału inwestorów i właścicieli nieruchomości w finansowaniu w ramach porozumień (o charakterze cywilno-prawnym) oraz z realizacji zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

W przypadku całkowitej realizacji ustaleń planu, przedmiotowa uchwała może w przyszłości angażować środki finansowe. Ustalenia planu nie są realizowane kompleksowo, lecz stopniowo, etapami. Realizacja niektórych ustaleń może być odsunięta w czasie z uwagi na brak możliwości pozyskania środków finansowych.

7. Wyniki przeprowadzonych badań i konsultacji oraz informacja o opiniach i uzgodnieniach

Procedurę opracowania planu jest przeprowadzana zgodnie z art. 17 w/w ustawy. Wnioski do planu można było składać od 21 listopada do 24 grudnia 2014 r. i wniesiono ogółem 17 wniosków. Wszystkie wnioski zostały wniesione przez instytucje. Spośród wniesionych wniosków 2 odnosiły się do prognozy oddziaływania na środowisko tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

Etap opiniowania i uzgadniania projektu planu rozpoczął się w marcu 2015 r. Posiedzenie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej odbyło się 25 marca 2015 r. Projekt planu został zaopiniowany pozytywnie. Komisja podkreśliła wagę kompozycji, która powinna podkreślać wyjątkowość lokalizacji oraz zwróciła uwagę na kwestie rozwiązań komunikacyjnych i odpowiedniego kształtowania elewacji frontowych od strony dróg publicznych oraz kamionki Piast.

Projekt planu przekazano do zaopiniowania i uzgodnienia przez odpowiednie organy. Większość otrzymanych uzgodnień i opinii była pozytywna. Wszystkie uwagi i zalecenia zawarte w przekazanych opiniach i uzgodnieniach zostały przeanalizowane, w zakresie możliwym do uwzględnienia przez przepisy prawa wprowadzono korekty.

8. Objasnienia

Ustalając przeznaczenia poszczególnych terenów oraz sposoby ich zagospodarowania organ planistyczny dokonał dogłębnej analizy i wagi interesu publicznego z interesami właścicieli i użytkowników wieczystych poszczególnych działek znajdujących się w obszarze opracowania planu i uczynił wszystko, aby poszczególne rozwiązania, które mogą w niektórych przypadkach ingerować w prawo własności (ale w zgodzie i na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa), były niezbędne do realizacji celów publicznych, proporcjonalne i adekwatne do płynących z nich korzyści. Zaznaczyć należy, że z uwagi na rolę jaka jest przypisywana miejscowemu planu zagospodarowania przestrzennego w uzasadnieniu do planu miejscowego nie jest możliwe odniesienie się do każdej działki z osobna. Plan miejscowy powinien służyć określaniu zasad zagospodarowania

i zabudowy na obszarach większych niż pojedyncza działka. Poprzez podejmowane decyzje planistyczne dąży się do racjonalnego wykorzystania przestrzeni i prawidłowego jej kształtowania.

Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera proponowany przebieg dróg i ścieżek rowerowych, ciągów pieszo-jezdnych. Proponowana lokalizacja jest elementem informacyjnym, niebędącym ustaleniem projektu planu miejscowego, zgodnie z §7 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku wskazania proponowanych przebiegów dróg rowerowych, ciągów pieszo-jezdnych na terenach m.in. zieleni urządzonej sugeruje się ich przebieg, zakładając, że są one urządzeniami towarzyszącymi funkcjom podstawowym poszczególnych terenów. Oznaczenie na rysunku pokazuje przykładowy przebieg dróg i ciągów. Funkcją planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenów oraz zasad jego zagospodarowania i zabudowy. Szczegółowe wyznaczenie ich przebiegu możliwe jest na etapie opracowywania projektu technicznego niezbędnego do uzyskania pozwolenia na budowę. Natomiast w pasie drogowym drogi publicznej wymaga się lokalizacji ścieżki rowerowej jako części pasa drogowego przeznaczanego do ruchu rowerów.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi podstawę sporządzania planów miejscowych, które oparte są głównie na zasadach wynikających z pierwszych dwóch jej artykułów. Kluczową rolę odgrywają tu pojęcia takie jak „ład przestrzenny” i „zrównoważony rozwój”, przy czym już sama definicja „ładu przestrzennego” zawarta w art. 2 pkt 1 ustawy wskazuje, że jest to takie ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Wszystkie te pojęcia (ład przestrzenny, harmonijna całość, wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe, kompozycyjno estetyczne), a także niektóre inne zwroty użyte w przedmiotowym planie są pojęciami niedookreślonymi, ponieważ nie jest możliwe wskazanie ich jednoznacznej definicji, a ustawodawca celowo posłużył się klauzulami generalnymi. „(...) Klauzule generalne i zwroty niedookreślone, ujęte w prawie administracyjnym, funkcjonują w powiązaniu z uznaniem wyboru konsekwencji prawnych, zastosowania tych środków. Naturalną właściwością języka polskiego jest występowanie w nim określeń wieloznacznych oraz nazw niedookreślonych. Jednak, o ile wieloznaczność w tekście aktu prawnego zawsze jest błędem i dlatego powinna być eliminowana już na poziomie redagowania tekstu, o tyle niedookreśloność (a zatem także nieostrość), tylko wtedy, gdy nie jest celowa. Ma on zapewnić elastyczność tekstu prawnego, a więc używanie takich określeń powinno mieć charakter intencjonalny. Spośród wymogów, które stawia się językowi tekstów aktów prawnych (precyzja, komunikatywność, adekwatność), precyzja zajmuje główną pozycję. Jednak najistotniejsza jest adekwatność, a więc dążenie do tego, by tekst aktu prawnego wyrażał to, co chciał jego twórca (prawodawca). Dlatego w niektórych przypadkach, dla zapewnienia adekwatności, prawodawca świadomie rezygnuje z precyzji. Dzieje się tak m.in. wtedy, gdy chce ten tekst uelastyczyć „na dziś” lub „na przyszłość”. Uelastycznienie tekstu z pierwszego z wymienionych powodów jest rezultatem dostrzeżenia przez prawodawcę niestałości sytuacji, którą poddaje regulacji prawnej, decydując się na uelastycznienie tekstu, zachowuje te właściwości. Drugi powód wiąże się z antycypowaniem przez prawodawcę zmian, które mogą nastąpić w odniesieniu do przedmiotu regulacji” (Agnieszka Choduń, Andrzej Gomułowicz, Andrzej Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2013). Podstawą takich zapisów jest przepis §155 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, iż jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia.