WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.98.2016.RM

Warszawa, 30 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/237/2016 Rady Miasta Legionowo z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowo ",* w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do:

- terenów oznaczonych symbolami: 1MN i 2MN;
- terenów oznaczonych symbolami: 2MW, 3MW i 4MW;
- terenu oznaczonego symbolem 1U.

Uzasadnienie

Rada Miasta Legionowo na sesji w dniu 27 kwietnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/237/2016 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowo dla obszaru, którego granice wyznaczają: od północy – północna granica administracyjna miasta Legionowo.”*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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 należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej (art. 1 ust. 2 pkt 10);
- zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 12).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie

wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”*. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo *„(...) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”*. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), *„linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”*, powinny być określone na rysunku planu.

Wskazać przy tym należy również na dyspozycję § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym *„ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;”*.

Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. W odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem:

– 1MN w ramach ustaleń zawartych w § 10 ust. 1:
  – pkt 4 uchwały, określono bowiem różny wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, wynoszący dla zabudowy wolnostojącej 25% oraz bliźniaczej 30%;
  – pkt 9 uchwały, określono bowiem różny maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy wynoszący 1,0 w przypadku realizacji zabudowy wolnostojącej oraz 1,2 dla zabudowy bliźniaczej;
– 2MN, w ramach ustaleń zawartych w § 10 ust. 1:
  – pkt 4 uchwały, określono bowiem różny wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, wynoszący dla zabudowy wolnostojącej 25% oraz bliźniaczej 30%;
  – pkt 5 i pkt 12 lit. a uchwały, określono bowiem różny wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej wynoszący 40% i jednocześnie 10% dla potrzeb zachowania istniejącego zespołu garażowego;
  – pkt 9 uchwały, określono bowiem różny maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy wynoszący 1,0 w przypadku realizacji zabudowy wolnostojącej oraz 1,2 dla zabudowy bliźniaczej;
– 2MW, 3MW i 4MW, w ramach ustaleń zawartych w § 10 ust. 3:
  – pkt 4 lit. a, b i c uchwały, określono bowiem różny wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, wynoszący dla zabudowy: wielorodzinnej 30%, usługowej 10%, jednorodzinnej wolnostojącej 25% oraz bliźniaczej 30%;

- pkt 4 lit. d uchwały, określono bowiem różny wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej wynoszący: 25% dla zabudowy wielorodzinnej, 40% dla usługowej oraz mieszkaniowej jednorodzinnej;

– 1U, w ramach ustaleń zawartych w § 10 ust. 4:
  - pkt 4 uchwały, określono bowiem różny wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, wynoszący dla zabudowy wolnostojącej 25% oraz bliźniaczej 30%;
  - pkt 5 uchwały, określono bowiem różny wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej wynoszący 40% dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz 15% dla zabudowy usługowej.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 2MW, 3MW, 4MW i 1U obowiązują jednocześnie różne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu. Wielkość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy, a w przypadku terenów 1MN i2MN także maksymalnej intensywności zabudowy, uzależnione zostały od wyboru przez inwestora, lokalizacji zabudowy, dopuszczonej planem, w ramach ww. jednostek.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających**. Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Na obszarze objętym planem ustala się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne, przedstawione na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały mowa jest o: (...) 6) **liniach rozgraniczających** – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie określające granice terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- § 4 ust. 1 pkt 14 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały mowa jest o: (...) 14) **terenie** – należy przez to rozumieć fragment obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu lub określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, oznaczony odpowiednim numerem i symbolem literowym;”*,

oraz z legendy do rysunku planu, która stanowi, że ustaleniem planu są **linie rozgraniczające tereny o** różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania**.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 2MW, 3MW, 4MW i 1U, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem.

Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Wskazać ponadto należy, iż:

- w ramach terenów oznaczonych symbolami: 2MW i 3MW plan dopuszcza jednoczesną realizację zabudowy wielorodzinnej, usług nieuciążliwych oraz *„istniejącą zabudowę*

mieszkaniową jednorodzinną”, przy czym dla tej ostatniej przewiduje także odrębne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, co *de facto* oznacza możliwość powstania nowych budynków jednorodzinnych na terenach, co do zasady, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną (*vide* § 10 ust. 3 pktpkt 1 – 6 uchwały);

– w ramach terenu oznaczonego symbolem 4MW plan dopuszcza jednoczesną realizację zabudowy wielorodzinnej, usług nieuciążliwych oraz *„istniejącą zabudowę mieszkaniową jednorodzinną”*, przy czym dla tej ostatniej przewiduje także odrębne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, co *de facto* oznacza możliwość powstania nowych budynków jednorodzinnych na terenach, co do zasady, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną; ponadto plan ustala na tymże terenie lokalizację zbiorników retencyjnych (*vide* § 10 ust. 3 pktpkt 1 – 6 i 12 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem *„władztwa planistycznego”*. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., **obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa **takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, <u>że wzajemnie się one nie wykluczają</u>. Ponadto przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia**. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana bowiem jedynie w drodze zmiany planu miejscowego, opcjonalnie sporządzenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Nie można zatem w ustaleniach planu miejscowego stosować przeznaczenia alternatywnego.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **W tym stanie rzeczy, organ nadzoru dokonując analizy**

treści uchwały stwierdza, iż w odniesieniu do ww. terenów tak określone przeznaczenie terenu, oraz sposobów ich zagospodarowania nie tylko wyklucza się wzajemnie, ale ma również charakter alternatywny.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.

Organ nadzoru stwierdza również, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 28 marca 2007 r. Nr VI/52/2007, *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miejskiej Legionowo.*

Wiążący charakter studium wynika z przepisu:

- art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych";*
- art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną,* ***zgodnie z zapisami studium*** *oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem."*;
- art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. w myśl, którego *„Plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych."*.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę

lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium, jak również przyjęcie w planie miejscowym odmiennych wskaźników i parametrów urbanistycznych, niż określone w studium należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Analiza rysunku studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 7 do uchwały, oraz tekstu studium przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego stanowiącego TOM II, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 4MW pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu.

Zgodnie z ustaleniami studium zawartymi w części graficznej (załącznik nr 7 do uchwały pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*) teren oznaczony w planie symbolem 4MW, określony został, jako teren infrastruktury technicznej kanalizacja – planowany zbiornik retencyjny (symbol K oraz szraf w kolorze niebieskim).

Z kolei z części tekstowej studium zawartej w Rozdziale X.3. pn. *Odprowadzenie i oczyszczanie wód deszczowych* studium przewiduje następujące rozwiązania przestrzenne (str. 42, 43 i 44): *„**Planowane działania w zakresie odprowadzenia wód deszczowych.** Za obwiązującą w mieście i opracowaną w BPRW S.A. w 2000 roku Analizą możliwości i sposobu rozwiązania technicznego docelowego odprowadzenia wód deszczowych z południowej części miasta Legionowa, objętej zasięgiem działania istniejącej pompowni wód deszczowych PD, w zakresie urządzeń kanalizacji deszczowej planuje się następujące działania: a) wykorzystanie (po modernizacji) istniejącej pompowni wód deszczowych PD, b) wykorzystanie istniejących przewodów tłocznych 2xd1200mm z pompowni PD do kolektora grawitacyjnego d1,6m do wylotu do rowu A-B, **c) budowę zbiornika retencyjno - osadnikowego dla wód deszczowych o pojemności ca 6800m^3, zlokalizowanego w Legionowie, między ul. Husarską a Rejtana,** (...) **Budowa zbiornika retencyjno - osadnikowego dla Legionowa (dla zlewni pompowni PD) jest konieczna już dla stanu istniejącego i powinna być rozpoczęta jak najszybciej, ze względu na brak odpływu z rowu A-B do rowu Jabłonna. W Studium podtrzymuje się wskazanie budowy zbiornika retencyjno - osadnikowego według wariantu II usytuowania w przywołanej Analizie. Zagłębienie zbiornika proponuje się przyjąć 2,5m, co daje możliwość uzyskania objętości zbiornika V =6750m^3, przy założeniu zbiornika dwukomorowego o kształcie gruszkowym. Po zrealizowaniu inwestycji w system odwodnieniowy miasta spodziewane jest osiągnięcie następujących korzyści:***

- ***zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń do wód powierzchniowych w mieście,***
- ***zmniejszenie częstotliwości i ilości podtopień,***
- ***zmniejszenie spływu wód opadowych do układu kanalizacji sanitarnej,***
- ***zmniejszenie nielegalnych i niezamierzonych podłączeń do kanalizacji deszczowej.****”*.

Tymczasem zgodnie z § 10 ust. 3 uchwały, teren określony w studium jako teren planowanego zbiornika, przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, jednorodzinną usługową z możliwością realizacji zbiornika retencyjnego (ustalenia szczegółowe dla jednostki terenowej 4MW). Co prawda z ustaleń części tekstowej studium zawartej na str. 62 w ramach Rozdziału XII.1. pn. *Ustalenia i wytyczne do planów miejscowych Zagospodarowanie przestrzenne* wynika, iż *„W Studium ustala się, że opisane w rozdziale V i VI kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Legionowa oraz zasady zagospodarowania poszczególnych obszarów stanowią wytyczną do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dopuszcza się korektę*

przebiegu linii wyznaczających dominację poszczególnych rodzajów funkcji lub poszczególnych terenów oznaczoną na rysunku Studium.", to jednak podkreślić należy, iż ustalenia dotyczące zbiornika retencyjnego zawarte zostały w rozdziale X, w tekście studium brak również jednoznacznych ustaleń dotyczących możliwej korekty linii wyznaczonych w studium. W tej sytuacji brak jest przesłanek do uznania, dowolności stosowania ustaleń obowiązującego studium.

Oczywistym jest, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne, tak jak w przypadku niniejszej sprawy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, np. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07 (publ. *LEX Nr 384313*).

Jednak odnośnie dokonanej w planie *„korekty zasięgów terenów"* w stosunku do zasięgów terenów ustalonych w studium, należy wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2012 r. (sygn. akt II OSK 2452/11, publ. *LEX Nr 1215824*), w którym Sąd przedstawił stanowisko odnoszące się do możliwości korekty w planie wielkości obszaru i jego przeznaczenia, innego niż w obowiązującym studium. Zgodnie z ww. wyrokiem:
„1. Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać możliwości niesprecyzowanego bliżej w studium przesuwania w planie miejscowym linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Takiej wykładni przepisów nie uzasadnia ogólnikowe nazwanie w studium linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu liniami orientacyjnymi, jak i możliwość korekty oraz wielkość obszaru, którego dotyczy przeznaczenie inne niż w obowiązującym studium.
2. Aby dopuścić możliwość przesuwania w planie miejscowym linii rozgraniczających – w stosunku do linii naniesionych na części graficznej studium - konieczne jest dopuszczenie takiej możliwości w studium i dokładne zdefiniowanie w studium bądź w zapisach projektu planu zasad przesuwania orientacyjnych linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu.
3. Możliwość przesuwania orientacyjnych linii rozgraniczających nie może być abstrakcyjna. Organ gminy powinien wyraźnie określić, których linii rozgraniczających może takie działanie dotyczyć i na jakich warunkach jest to dopuszczalne. W przeciwnym razie dochodziłoby do określania w planie miejscowym innego przeznaczenia danego terenu, niż wynika to z obowiązującego na danym terenie studium, a więc do naruszenia prawa Gmina określałaby inne przeznaczenie określonego terenu, niż wynika to ze studium bez uprzedniej zmiany studium".

W przedmiotowej sprawie, w studium nie określono zasad przesuwania w planie miejscowym, linii naniesionych na rysunku studium, określających kierunkowe przeznaczenie i zasięgi terenów. W studium nie określono, których linii orientacyjnych, wyznaczających zasięgi terenów i na jakich warunkach może dotyczyć możliwość ich przesuwania. Przyjmując argumentację co do dowolności wyznaczenia zasięgów poszczególnych terenów, to zdaniem organu nadzoru, całkowicie pominięty by został zamiar ustawodawcy, który nakazuje, by ustalenia planu były skorelowane (zgodne, bądź nie naruszające) z ustaleniami studium, bowiem w takim przypadku można by je kształtować w sposób absolutnie dowolny. W tej sytuacji naruszone by również zostały uprawnienia właścicieli nieruchomości. Wskazać przy tym należy, co wzięto również pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, na różnorodność dokonanych przeznaczeń ww. terenu.

W związku z powyższym, ogólnikowe zapisy studium dotyczące wyznaczonych w studium orientacyjnych zasięgów terenów i możliwości ich korekty w planach miejscowych bez zmiany studium, prowadzą do naruszenia prawa, polegającego na obejściu art. 9 i art. 27 ustawy o p.z.p., bowiem gmina określiła inne przeznaczenie określonego terenu, niż wynika to ze studium, bez uprzedniej zmiany studium.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności sporządzenia planu miejscowego bez naruszania ustaleń obowiązującego studium.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/237/2016 Rady Miasta Legionowo z dnia 27 kwietnia 2016 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowo ",* w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do:

- terenów oznaczonych symbolami: 1MN i 2MN;
- terenów oznaczonych symbolami: 2MW, 3MW i 4MW;
- terenu oznaczonego symbolem 1U.

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Sipiera