

**UCHWAŁA NR 776/LXXII/2023  
RADY MIEJSKIEJ W SEROCKU**

z dnia 27 września 2023 r.

**w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa**

Na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), Rada Miejska w Serocku uchwala co następuje:

**§ 1.** Nie uwzględnia się, wniesionego w dniu 31.07.2023 r. przez pełnomocnika właściciela działki nr 103/1 obręb Jadwisin, gm. Serock, wezwania do usunięcia naruszenia prawa, dotyczącego uchwały Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 03.06.2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 7420 z dnia 01.07.2013 r.).

**§ 2.** Rada Miejska przedstawia swoje stanowisko w przedmiocie wezwania w uzasadnieniu uchwały, stanowiącym integralną część uchwały.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Serock.

**§ 4.** Kopię uchwały wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy.

**§ 5.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej w Serocku

**Mariusz Rosiński**

## Uzasadnienie

Wezwanie wnioskodawcy wniesione w dniu 31.07.2023 r. oparte na przepisie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zarzuca, uchwale Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 03.06.2013r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 7420 z dnia 01.07.2013 r.) naruszenie przepisów prawa, tj.:

1.art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 03.06.2013 r., który jest sprzeczny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Serock uchwalonym uchwałą nr 392/XLVI/09 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31.08.2009 r. wraz ze zmianą uchwaloną uchwałą Nr 181/XIX/2012 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 29 lutego 2012 roku;

2.przyjęcie uchwały nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 03.06.2013 r. zostało dokonane z rażącym naruszeniem procedury planistycznej poprzez niezastosowanie przepisów art. 14, art. 17 i art. 20 ust. 1 (brak przeprowadzenia ustawowej procedury planistycznej) oraz art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

3.ograniczenie prawa własności poprzez przeznaczenie w powyższym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 zakazu realizacji budynków.

Odnosząc się do powyższego, stwierdza się co następuje:

Na wstępie zaznaczyć należy że jest to wtórne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Skarżący są współwłaścicielami niezabudowanej działki nr 103/1 w obrębie ewidencyjnym Jadwisin, gm. Serock, której własność nabyli w 2015 roku, zatem byli świadomi ustaleń zawartych w obowiązującym planie miejscowym w odniesieniu do skarżonej działki.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Serock sekcja F1, został przyjęty uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 03.06.2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 7420 z dnia 01.07.2013 r.).

Art. 28 ust 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi:

*„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.”*

Uchwała w sprawie planu miejscowego podlega kontroli prawnej, a organem nadzoru w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest Wojewoda, który bada w pierwszej kolejności zgodność ze studium oraz zgodność z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Niezgodność z przepisami prawa powoduje uchylenie uchwały (w części bądź w całości) poprzez wydanie przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego. W przedmiotowej uchwale Wojewoda wydawał rozstrzygnięcie nadzorcze (znak sprawy LEX-I-4131.80.2013.RM, z dnia 2 lipca 2013 roku), stwierdzające nieważność części ustaleń planu. Wśród ustaleń wyeliminowanych z obiegu prawnego nie znalazły się ustalenia zawarte w uchwale dotyczące działki nr 103/1. Należy zatem uznać, że sporna regulacja była już przedmiotem drobiazgowej kontroli organu uprawnionego do oceny jej legalności i nie została zakwestionowana. Wojewoda nie dopatrył się uchybień w tym zakresie, czyli nie doszło do naruszenia prawa. Zaznaczyć należy, że każda podejmowana przez Radę Miejską uchwała podlega drobiazgowej kontroli nadzoru prawnego Wojewody Mazowieckiego. W odniesieniu do podjętych uchwał nr 307/XXXIV/2013 z dnia 27.03.2013 r., (skarżący błędnie wskazuje numer uchwały 307/XXXVII/2013), nr 340/XXXVII/2013 z dnia 27.03.2013 r.,

nr 341/XXXVII/2013 z dnia 27.03.2013 r. i nr 342/XXXVII/2013 z dnia 27.03.2013 r., organ nadzoru nie dopatrył się rażących naruszeń prawa i nie dokonał ich uchylenia na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Plan miejscowy dla obrębu Jadwisin został sporządzony zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Serock uchwalonym uchwałą nr 392/XLVI/09 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31.08.2009 r. i zmienionym uchwałą Rady Miejskiej w Serocku Nr 181/XIX/2012 z dnia 29.02.2012 r.

W studium określa się w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, czyli dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. I chociaż studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy.

W rozdziale IV studium ustala się kierunki rozwoju dla poszczególnych obszarów miasta i gminy poprzez stworzenie układu funkcjonalno – przestrzennego. Zgodnie z ustaleniami studium działka o nr ewidencyjnym 103/1 znajduje się w strefie mieszkaniowo – rekreacyjnej z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej (2.2).

W studium widnieje zapis w części „Układ funkcjonalno-przestrzenny, ustalenia:

*Studium wyznacza na obszarze strefy funkcjonalno-przestrzenne.*

*Zasięgi poszczególnych terenów należy traktować orientacyjnie jako wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zasięgi te mogą być korygowane w trybie opracowania planów miejscowych i nie wymagają zmiany Studium. Zaleca się także zachowanie wszystkich istniejących terenów zieleni wysokiej, także tych nie wskazanych na rysunku”.*

Studium dla terenu nadbrzeżnego ustala strefę skomplikowanych warunków gruntowych, wąwozy, stoki o spadkach powyżej 10 stopni narażone na osuwiska. W strefie tej występuje duże ryzyko wystąpienia ruchów masowych ziemi. Na zboczu przeważają piaski i mułki deluwialne na glinie zwałowej. Uwarunkowania geologiczne są jednym z kryteriów branych pod uwagę podczas analiz urbanistycznych skutkujących określeniem konkretnych ustaleń w aktach planistycznych. W tym wypadku analizę uwarunkowań geologicznych zawiera opracowanie ekofizjograficzne opracowane w 2010 roku przez Pana Wojciecha Zaczekiewicza. Czynniki takie jak budowa geologiczna i rzeźba terenu, intensywne i/lub długotrwałe opady atmosferyczne oraz działalność człowieka (prowadząca m.in. do rozcinania i podcinania stoków oraz nadmiernego obciążenia stoku przez wznoszone obiekty budowlane, wibracje powodowane przez prowadzone prace ziemne i ruch pojazdów) sprzyjają uruchamianiu procesów osuwiskowych. Kolejnym czynnikiem ryzyka negatywnie wpływającym na stabilność skarpy jest eksploatacja kruszyw u podstawy stoku w dolinach rzek nizinnych, a na terenach pojezierzy u podstawy form polodowcowych.

Powstawaniu osuwisk sprzyjają okresowe, intensywne opady deszczu (zwłaszcza o charakterze nawalnym). Do najgroźniejszych należą letnie, wysokie, kilku lub nawet kilkadziesiąt dniowe opady rozlewne, obejmujące duże powierzchnie. Przykładem powstania osuwiska skarpowego jest teren w Serocku przy ul. Radzywińskiej, gdzie właściciel ogołocił skarpe z zadrzewień i zakrzewień, aby odłonić niejako widok na jezioro, jak również utwardził drogę wewnętrzną stanowiącą pochyły dojazd do nieruchomości w następstwie czego w trakcie nawalnych opadów droga dojazdowa zamieniła się w lokalny strumień przepływający przez teren budowy i dalej w kierunku skarpy powodując jej silną erozję wodną. Mając na względzie powyższe realizację nowej zabudowy w sąsiedztwie skarpy należy zaplanować z dozą dużej ostrożności. Realizacja nowej zabudowy w tym rejonie może spowodować masowe osuwanie się mas ziemi i występujące tego typu zjawiska w gminie Serock to potwierdzają. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Powiatu Legionowskiego pod adresem <https://bip.powiat-legionowski.pl/index.php?type=4&name=bt460&func=selectsite&value%5B0%5D=mnu25&value%5B1%5D=12> został zamieszczony rejestr osuwisk z terenu Powiatu Legionowskiego, zgodnie z którym zdecydowana większość osuwisk znajduje się na terenie miasta i gminy Serock. Kierując się zatem potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia wprowadzono zakaz zabudowy na działce nr 103/1, jak również wprowadzono odpowiednie usytuowanie linii zabudowy na pozostałych terenach mając na względzie ochronę skarpy. Te działania nie mają charakteru wybiórczego, nieproporcjonalnego ograniczenia swobody jednostki, w tym wypadku właściciela nieruchomości. Za takimi ustaleniami dokumentów planistycznych przemawia bowiem obiektywne i mierzalne przesłanki.

Mając na względzie powyższe uznać należy wprowadzony przez Radę Miejską w Serocku w ramach posiadanej kompetencji i władztwa planistycznego zakaz zabudowy za słuszny, ponieważ zabezpiecza zbocze przed powstaniem niekontrolowanych ruchów masowych ziemi. Zabezpiecza również właścicieli nieruchomości przed uruchomieniem procesów związanych z osuwiskiem. Odnosząc się do zarzutu przedstawionego w wezwaniu, zwrócić należy uwagę na fakt iż wprowadzony zakaz zabudowy nie dotyczy wyłącznie działki nr 103/1, lecz przeważającej części skarpy, w rejonie obrębu Jadwisin, która posiada również skomplikowane warunki gruntowe. Na potwierdzenie można przywołać wyrok NSA sygn. akt II SA/Kr 1229/13

z dnia 17.11.2015 r., zgodnie z którym zabudowa w rejonie skarpy powinna następować w racjonalny sposób z zachowaniem dozy ostrożności.

Innym aspektem jest położenie działki w granicach strefy zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, przyjętego rozporządzeniem Wojewody Warszawskiego z dnia 29.08.1997 r. w której obowiązuje zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę tereny za wyjątkiem prac przeciwpowodziowych i przeciw osuwiskowych. Szczegółowo tę kwestię omawia

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku sygn. akt. IV SA/Wa 1378/12 z dnia 2012-11-20, gdzie sąd oddalił skargę na postanowienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w przedmiocie odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy, na terenie działki na której właściciel dopuścił się złamania zakazów ustalonych dla Obszaru Chronionego Krajobrazu, tj. zmiany naturalnego ukształtowania terenu działki poprzez podwyższenie terenu działki, przez nawiezenie dużej ilości mas ziemnych, jak również wycinki drzew i krzewów. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku [VII SA/Wa 1304/21 - z dnia 2021-08-31](#)

Zapisy poprzednio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakładały obowiązek zachowania i konserwacji oraz wzbogacanie istniejących zadrzewień i zakrzaczeń skarpy oraz zakazywały niszczenia naturalnego charakteru skarpy i ciągu powiązań przyrodniczych. Zapisy planu zakazywały realizacji zabudowy w obrębie ciągów ekologicznych (wzdłuż dolin rzecznych), zakazywały zabudowy i rozbudowy infrastruktury technicznej w rejonie krawędzi erozyjnej (obszar skarpy i pasa w odległości 100 m od jej korony), zakazywały zmiany konfiguracji skarpy, jarów i wąwozów, ustalały konieczność zagospodarowania zielenią odsłoniętych fragmentów skarpy narażonych na erozję. Plan nakładał również obowiązek uzgadniania wszelkich inwestycji w strefach ochrony przyrodniczej z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jedną z ustaw wyznaczających granice władania rzeczą przez właściciela. Z mocy ustaw regulujących problematykę planowania przestrzennego, organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu ustalenia przeznaczenia i zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy.

Gmina dysponuje tzw. władztwem planistycznym, określonym w art. 3 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, 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. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Poprzez zastosowanie procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałych zmian i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami, w przypadku planu miejscowego, zainteresowane podmioty mają możliwość udziału w procesie planistycznym, w szczególności na etapie składania wniosków do planu, wyłożenia projektu do publicznego wglądu czy w publicznej dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu, i jak każdy inny podmiot, wnoszący wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, miał możliwość składania uwag do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu. Na żadnym ze wskazanych powyżej etapów nie było zainteresowania ze strony ówczesnego właściciela nieruchomości. Samo złożenie uwag nie gwarantuje, że sporna kwestia będzie skorygowana zgodnie z żądaniem zainteresowanego ale stwarzać przestrzeń do przedstawienia stanowiska organu sporządzającego plan już na etapie jego opracowania.

Wszelkie informacje dotyczące procesu planistycznego były ogłaszane i publikowane na stronie internetowej gminy, w prasie lokalnej, a także na tablicach informacyjnych na terenie miasta i gminy, w których zostały podane terminy składania wniosków do planu, terminu wyłożenia i składania uwag do projektu planu oraz wskazane dni dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Reasumując, niniejsze wezwanie nie może zasługiwać na uwzględnienie z wyżej wskazanych powodów, niemniej jednak współwłaściciele nieruchomości będą mogli uczestniczyć w nowej procedurze planistycznej, w momencie podjęcia przez Radę Miejską uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Wobec powyższego wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie zasługuje na uwzględnienie.