

**UCHWAŁA NR .....**  
**RADY MIEJSKIEJ W SEROCKU**

z dnia 24 kwietnia 2024 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 01.03.2024 r. przez osobę fizyczną, wezwania do usunięcia naruszenia prawa, dotyczącego uchwały Nr 433/XLVIII/2014 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31.03.2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja C (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5167 z dnia 21.05.2014 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.** Uchwałę wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy.

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

## Uzasadnienie

Wezwanie wnioskodawcy wniesione w dniu 01.03.2024 r. zarzuca, uchwałą Nr 433/XLVIII/2014 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31.03.2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja C (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5167 z dnia 21.05.2014 r.) naruszenie przepisów prawa, tj.:

1.art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnie z polityką przestrzenną wyrażoną w 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.art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez stwierdzenie przez Radę Miejską w Serocku zgodności projektu planu z ustaleniami studium w zakresie ustaleń planu pozostających w sprzeczności z polityką przestrzenną zawartą w studium;

3.Naruszenie art. 17 pkt. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na uzyskaniu zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych w zakresie ustaleń dla tych terenów i dla części terenów KDW3, KDW4 i KDW5.

Odnosząc się do powyższego, stwierdza się co następuje:

Wnoszący wezwanie nie jest właścicielem żadnej z wymienionych w uzasadnieniu wezwania działek o nr 13/3, 13/8, 13/9, 13/10, 13/11, 13/12, 13/13, 13/14, 28 29 30/1, 30/3, 30/4, 30/5, 30/6 i 13/4 w obrębie ewidencyjnym Skubianka, gm. Serock. Wnoszący wezwanie jest właścicielem działki na terenie obrębu Skubianka, której własność nabył w 2016 roku, będąc świadomym ustaleń zawartych w obowiązującym planie miejscowym w odniesieniu do skarżonych działek.

Podstawowym źródłem interesu prawnego w zaskarżeniu planu miejscowego jest prawo własności działki objętej tym planem. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie ulega wątpliwości, że legitymację do zaskarżenia planu miejscowego posiadają właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Ustalenia planu miejscowego co do przeznaczenia konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania terenu pozostają bowiem w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art. 140 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Granice, o których mowa w tym przepisie mogą wynikać również z aktów prawa miejscowego wydawanych na podstawie ustaw – jak plan miejscowy, a więc dokument ten ma bezpośredni wpływ na zakres prawa własności.

Podkreślić przy tym należy, że uprawnienie do wniesienia skargi wynika wyłącznie z prawa własności lub użytkowania wieczystego, nie zaś z obligacyjnych tytułów prawnych do nieruchomości, takich jak np. najem, dzierżawa czy użytkowanie.

Skargę na plan miejscowy mogą wnieść również właściciele nieruchomości położonych poza granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli tylko wykażą swój interes prawny i jego naruszenie. Najczęściej interes prawny będą posiadali właściciele działek bezpośrednio sąsiadujących z terenami, których przeznaczenie jest kwestionowane, ale bezpośrednio sąsiedztwa nie jest warunkiem koniecznym.

Sam fakt posiadania nieruchomości sąsiadującej z terenem objętym planem miejscowym nie jest jednak wystarczający do skutecznego wniesienia skargi. Konieczne jest także wykazanie, w jaki sposób ustalenia planu mogą oddziaływać na nieruchomość skarżącego w sposób, który ograniczałby jego uprawnienia właścicielskie w zakresie wykorzystywania własnej nieruchomości.

W orzecznictwie wskazuje się, że zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego, właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Kryteria przeciętnej miary, o której mowa w tym przepisie, mogą być ustalane przy uwzględnieniu norm o charakterze administracyjnoprawnym, w tym wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Istnieje zatem bezpośredni związek pomiędzy ustaleniami planu dla jednej nieruchomości, a sytuacją prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jest to zależność polegająca na tym, że

im więcej może właściciel nieruchomości wyjściowej, tym więcej musi znosić właściciel nieruchomości sąsiedniej.

W odniesieniu do zarzutu pierwszego i drugiego wezwania wyjaśnić należy, że określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym warunek zachowania braku sprzeczności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy generalną zasadę sporządzania planu miejscowego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją ustaleń studium.

Zakres i stopień tego związania należy każdorazowo oceniać w zależności od przedmiotu unormowania kwestionowanego w skardze na uchwałę o uchwaleniu planu miejscowego oraz treści przepisów studium. Przed odniesieniem się do okoliczności niniejszej sprawy warto przypomnieć wyrażane w orzecznictwie poglądy odnoszące się do zagadnienia zakresu związania wynikającego z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Związanie to nie polega na powtórzeniu w planie zapisów studium. **Zgodności nie można utożsamiać z identycznością.** Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji.

Wymóg braku sprzeczności planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego na tym etapie planowania następuje dopuszczalna prawem interpretacja ustaleń studium. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może jednak wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium.

Obowiązujące na terenie miasta i gminy Serock studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w rozdziale Rozdział IV Układ funkcjonalno-przestrzenny, zawiera następujące 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”.*

Zapis ten stwarza dla organu przygotowującego projekt miejscowego planu ramy interpretacyjne ustaleń studium, w oparciu o które mają być one przenoszone do planów miejscowych i jednocześnie przesądza, że nie każda rozbieżność uwidoczniiona między ustaleniami studium i planu, stanowić będzie przekroczenie granic autointerpretacji ustaleń studium.

Zapisy o możliwości przesuwania ustalonych granic stref planistycznych w studium jest praktyką stosowaną w obowiązującym porządku prawnym. Potwierdza to stanowisko judykatury, dla przykładu można przywołać przykładowe wyroki:

- Wyrok sygn. akt II SA/Kr 369/14 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16.05.2014 r.

*„ustalenia planu także te kwestionowane przez skarżącego, nie są dowolne i nie naruszają ustaleń przyjętych w Studium, a zatem plan nie narusza normy z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Należy podkreślić, że przy sprawdzaniu czy pomiędzy ustaleniami planu miejscowego a Studium jest sprzeczność należy uwzględnić nie tylko załącznik graficzny ale również załącznik tekstowy Studium bowiem studium tak jak i plan są aktami szczególnymi, składającymi się z części tekstowej i graficznej, które to części wzajemnie się uzupełniają (wyrok NSA z 27. 06. 2013, sygn. akt II OSK 92/13). W konsekwencji pominięcie ustaleń zawartych w załączniku tekstowym odnośnie korygowania granic poszczególnych terenów wyznaczonych na załączniku graficznym do Studium uniemożliwia sensowne sprawdzenie czy doszło do naruszenia w miejscowym planie ustaleń Studium. W ocenie Sądu nie jest możliwe bez całościowej wykładni obu części Studium tj. ustaleń zawartych w części graficznej i w części tekstowej Studium spójne prawidłowe przesądzenie w jakim zakresie granice poszczególnych obszarów wyznaczonych na rys. Studium są bezwzględnie wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planu miejscowego, a w jakim dopuszcza się możliwość korygowania granic obszarów wyznaczonych na rys. Studium. W szczególności tego rodzaju wykładnia musi być przeprowadzona gdy w części tekstowej dopuszczono wprost*

*możliwość korygowania granic poszczególnych obszarów wyznaczonych na rys. Studium na etapie stanowienia planu miejscowego. Studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), nie jest zatem aktem prawa miejscowego, stanowi natomiast akt planistyczny, który określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”*

- Wyrok sygn. akt II OSK 92/13 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.06.2013 r.

*„W świetle akt sprawy, dokonane przez Naczelnny Sąd Administracyjny wstępne badanie zaistniałych okoliczności wskazuje, że poczynione przez organ planistyczny modyfikacje mieszczą się w dopuszczalnej przez Studium korekcie. Niemniej jednak ustalenia te powinny zostać przez Sąd I instancji dokonane w pełnym zakresie, przy uwzględnieniu stanowiska Rady, które w świetle powyższych postanowień Studium może okazać się znaczące. Należy w szczególności zauważyć, że w zaskarżonym planie do istniejących terenów zabudowy organ dołączył jedynie małe obszary, a zatem nie tworząc odrębnych enklaw pod budownictwo mieszkaniowe poszerzył zwarte tereny zabudowy. Jak wynika z wyjaśnień Rady, powyższe rozwiązanie odpowiada w pełni warunkowi integralności zagospodarowania i infrastruktury drogowej i technicznej, poszerzone bowiem obszary posiadają dobrze funkcjonującą komunikację drogową. Ta zatem kwestia powinna zostać wyjaśniona przez Sąd I instancji. W okolicznościach tej konkretnej sprawy, wobec sformułowań zawartych w części tekstowej Studium, nie można również pominąć stosunku wielkości terenu objętego dokonanymi w planie miejscowym zmianami wobec całego obszaru objętego postanowieniami planu. Zauważyć należy, że obszar objęty planem wynosi 527,4 ha, zaś powierzchnia, jaka została włączona do terenu oznaczonego symbolem MN wynosi 9,03 ha, co stanowi zaledwie 3,6%. Okoliczność ta powinna być również uwzględniona przez Sąd I instancji przy dokonywaniu oceny, czy w niniejszej sprawie doszło do wprowadzenia korekt, czy też dokonano zmian wykraczających poza ramy wyznaczone w Studium”.*

W odniesieniu do zarzutu trzeciego wyjaśnić należy, że w toku procedury opracowania projektu planu miejscowego organ uzyskał zgodę Marszałka Województwa Mazowieckiego (decyzja nr 42/2013 z dnia 03.06.2013 r.) na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, między innymi na figurujące wówczas w ewidencji gruntów, działki nr 13/2, 13/4 z obrębu Skubianka, na cele zabudowy rekreacyjnej (ZR1). W dalszym toku procedury planistycznej do projektu planu został wprowadzony teren drogi wewnętrznej (KDW). W ocenie organu sporządzającego wówczas projekt planu taka zmiana funkcji nie stała w sprzeczności z wydaną już decyzją Marszałka Województwa Mazowieckiego, gdyż dla obsługi wyznaczonego terenu ZR1 zachodziła konieczność zabezpieczenia ciągu komunikacyjnego, do jego obsługi. Wyznaczony ciąg komunikacyjny pełni zatem rolę służebną wobec wydzielonej jednostki funkcjonalnej zabudowy rekreacji indywidualnej, warunkując prawidłowość jej funkcjonowania. Należy również zauważyć, że realizacja ciągów komunikacyjnych jest dopuszczalna na terenach zabudowy rekreacji indywidualnej, w charakterze przeznaczenia uzupełniającego (zob. §27 uchwały w sprawie mpzp), w związku z czym, dokonana korekta ustaleń końcowego planu miejscowego nie wychodziła poza zakres uzyskanej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Przedstawiając powyższe zarzut trzeci nie zasługuje na uwzględnienie, przywołany wyrok, nie dotyczy stricte sytuacji będącej przedmiotem części wezwania. Odnotować jedynie wypada, że organ nadzoru weryfikując zgodność podjętej uchwały planistycznej z przepisami prawa nie wniósł do niej zarzutów w ramach kontroli nadzorczej.

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. 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.

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