

**Projekt**

z dnia 16 stycznia 2020 r.

Zatwierdzony przez .....

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIEJSKIEJ W ZAKROCZYMIU**

z dnia ..... 2020 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi na uchwałę nr XLVI/329/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r.**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę wniesioną pismem z dnia 9 grudnia 2019 r. (data wpływu do Urzędu Miejskiego w Zakroczymiu – 24 grudnia 2019 r.) na uchwałę nr XLVI/329/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym, obejmującego obręb ewidencyjny 0023 02-14, z wyłączeniem części działki ewidencyjnej numer 45/4 oraz obejmującego działki ewidencyjne o numerach 1,2,3,4,5,6/1,6/2,7,8,9, położone w obrębie 0025 02-16.

**§ 2.** Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

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

Zakroczym, dnia 23 stycznia 2020 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa**

**Skarżący:**

*reprezentowany przez:*

r. pr. Magdalenę Popławską-Zajac  
Kancelaria Radcy Prawnego  
ul. Dziecioła 9m  
04-988 Warszawa

**Strona Przeciwna:**

**Rada Miejska w Zakroczymiu  
ul. Warszawska 7  
05-170 Zakroczym**

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

W odpowiedzi na skargę z 9 grudnia 2019 r. na uchwałę nr XLVI/329/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym, obejmującego obręb ewidencyjny 0023 02-14, z wyłączeniem części działki ewidencyjnej numer 45/4 oraz obejmującego działki ewidencyjne o numerach 1, 2, 3, 4, 5, 6/1, 6/2, 7, 8, 9, położone w obrębie 0025 02-16, (**dalej: Uchwała**), Rada Miejska w Zakroczymiu wnosi o:

- 1) oddalenie skargi na Uchwałę;
- 2) zasądzenie od Skarżącego na rzecz Strony Przeciwnej kosztów postępowania.

**Uzasadnienie**

W dniu 30 stycznia 2018 r. Rada Miejska w Zakroczymiu podjęła uchwałę nr XLVI/329/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym, obejmującego obręb ewidencyjny 0023 02-14, z wyłączeniem części działki ewidencyjnej numer 45/4 oraz obejmującego działki ewidencyjne o numerach 1, 2, 3, 4, 5, 6/1, 6/2, 7, 8, 9, położone w obrębie 0025 02-16.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, 2232) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, 1566).

W dniu 24 grudnia 2019 r. do Rady Miejskiej w Zakroczymiu wpłynęła skarga pełnomocnika na ww. uchwałę, w której Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1ZNP i 1KDD w stosunku do działki ewidencyjnej. Przedmiotowej uchwale zarzucono istotne naruszenie przepisów: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 zd. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako „u.p.z.p.”).

Zdaniem Strony przeciwnej uchwała nr XLVI/329/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym, obejmującego obręb ewidencyjny 0023 02-14 z wyłączeniem części działki ewidencyjnej numer 45/4 oraz obejmującego działki ewidencyjne o numerach 1, 2, 3, 4, 5, 6/1, 6/2, 7, 8, 9, położone w obrębie 0025 02-16 została podjęta zgodnie z przepisami prawa, wobec czego skarga z dnia 7 sierpnia 2019 r. winna zostać oddalona.

Skarżący zarzucił naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 zd. 1 oraz art. 20 ust. 1, poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zakroczym, przyjętego uchwałą nr XI/78/2011 Rady Gminy Zakroczym z dnia 30 grudnia 2017 r. dla terenów oznaczonych symbolami 1ZNP i 1KDD dla działki ewidencyjnej nr, będącej własnością Skarżącego. Skarżący poniósł, że tereny oznaczone symbolami 1ZNP i 1KDD w studium przeznaczono pod rozwój funkcji mieszkalnych z funkcją mieszkaniową, a w planie wprowadzono jako podstawowe przeznaczenie zielen naturalną skarp i parowów oraz zakaz budowy budynków.

Zgodnie z zapisami art. 9 u.p.z.p. „**Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych**”. Należy przez to rozumieć całość studium, a nie wyłącznie rysunek wraz z oznaczeniami. Jak wskazuje Magdalena Tomaszewska<sup>1</sup>, „*Pomimo że studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Dla oceny zgodności miejscowego planu z ustaleniami studium nie jest wystarczające porównanie jedynie rysunku studium z częścią graficzną planu miejscowego. Studium z założenia jest aktem bardziej elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego, pozwala na maksymalne uwzględnienie aktualnych warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Związanie to odnosić należy do szczegółowości zapisów studium dającego organom planistycznym większą lub mniejszą możliwość uszczegółowienia przeznaczenia danego obszaru w planie miejscowym. Uszczegółowienie to nie oznacza natomiast możliwość dowolnej zmiany przeznaczenia tych obszarów. Zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków i wskaźników zagospodarowania przestrzennego lub też takiego zagospodarowania wykluczać (wyrok WSA we Wrocławiu z 20.3.2013 r., II SA/Wr 886/12).*”

---

<sup>1</sup> **M. Tomaszewska, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Komentarz, Legalis, wydanie internetowe.**

Wobec powyższego, odnosząc się do zarzucanego naruszenia art. 15 ust 1 u.p.z.p., ponownie wskazuje, że „wójt, burmistrz albo prezydent sporządza projekt planu miejscowego, ..., zgodnie z zapisami studium ...” a nie wyłącznie z rysunkiem studium. Jest to dokument szeroki, opisowy, a oznaczenia studium są nieprecyzyjne z uwagi na skalę załącznika i często symboliczne. Natomiast odnośnie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie z którym „plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium” wskazuję, że taki zapis został zawarty w uchwale, ponieważ zaprojektowane rozwiązania planu są zgodne z oczekiwaniami właścicieli terenu oraz gminy w granicach dopuszczonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalając przeznaczenia terenu, organ rozważył interes publiczny i interesy prywatne, zmierzające do poprawy istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmiany w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Zaprojektowane rozwiązania planu są zgodne z oczekiwaniami właścicieli terenu oraz gminy w granicach dopuszczonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzenia i wyjaśnienia, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są zawarte w uchwale oraz w jej uzasadnieniu.

*Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze. Gmina sprawując władztwo planistyczne, musi mieć na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione np. potrzeba interesu publicznego<sup>2</sup>. Działka o nr ewid. stanowi skarpę, co jest uwidocznione na mapie zasadniczej i na wyrzysie z planu miejscowego. Pozostałe przyległe nieruchomości również stanowią skarpe i leżą w korytarzu ekologicznym. Należy podkreślić, że działka nr ewid. położona jest w granicach powołanego w 1997 r. Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Przepisy rozporządzenia numer 3 Wojewody Mazowieckiego z dnia z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu wprowadzają szereg ograniczeń i zakazów. W „strefie zwykłej” Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, do jakiej należy przedmiotowa działka, na podstawie w/w Rozporządzenia zakazuje się między innymi wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym lub przeciw osuwiskowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych oraz dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli nie służą innym celom niż ochrona przyrody, lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych i leśnych oraz racjonalna gospodarka wodna lub rybacka.*

Zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zakroczym, przyjętego uchwałą XI/78/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. określają ochronę terenów sąsiadujących z korytarzem rzeki Wisły i ochronę naturalnego ukształtowania terenu, jak również ochronę powiązań przyrodniczych. Wskazuje się na konieczność utrzymania ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej terenów wartościowych przyrodniczo poprzez zachowanie, wzmocnienie oraz ochronę przed przerwaniem lub osłabieniem istniejących

---

<sup>2</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 lutego 2018 r. II SA/Sz 65/18, LEX nr 2454483

korytarzy ekologicznych wzdłuż rzeki Wisły (stanowiącej korytarz ekologiczny o randze europejskiej).

Część **uwarunkowań studium** opisuje strukturę przestrzenną środowiska przyrodniczego:

- Struktura przyrodnicza gminy składa się z terenów lasów, doliny rzeki Wisły oraz terenów rolniczych. Południową granicę gminy Zakroczym stanowi rzeka Wisła, która jest korytarzem ekologicznym o znaczeniu międzynarodowym i krajowym. Na obszarze gminy Wisła objęta jest ochroną rezerwatową, statusem Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz wchodzi w obszar sieci Natura 2000 (Dolina Środkowej Wisły PLB 140004, Kampinoska Dolina Wisły PLH 140029).

- Na terenach sąsiadujących z obszarami Natura 2000 zagospodarowanie powinno być ograniczone tak, aby nie powodowało znacząco negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: nie pogarszało stanu siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub nie wpływało negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub nie pogarszało integralności obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami chronionymi.

Znajdziemy również w studium zapisy działań mających na celu zachowanie wartości elementów przyrodniczych i proponowane kierunki. Wskazuje się na zachowanie dolin jako terenów ochrony przyrody i środowiska. Postuluje się utrzymać ich naturalny charakter poprzez ochronę koryta rzek, naturalnych warunków siedliskowych, w tym szczególną ochronę roślinności łąkowej, zarośli i zadrzewień oraz zachowanie walorów krajobrazowych.

Wskazuje się również na konieczność ochrony skarpy Wiślanej oraz parowów. Przede wszystkim **nie dopuszcza się do zmiany naturalnej rzeźby terenu**. Postuluje się wyłączenie z zabudowy dolin rzek, parowów, **stoku skarpy z pasem nadskarpowym o szerokości 50 m**. Wskazuje się na sukcesywną likwidację istniejącej substandardowej zabudowy oraz zakazuje się lokalizacji nowej, z wyjątkiem obiektów związanych z ochroną przyrody, zabezpieczeniem przeciwpowodziowym.

Obszary wyłączone z zabudowy obejmują ogólnodostępne tereny naturalne (lasów, zieleni naturalnej dolin rzek, **skarp**, wąwozów i parowów, zbiorników wodnych), zainwestowane tereny otwarte takie jak: cmentarze czy niezabudowane tereny urządzeń sportu, rekreacji i turystyki, ogródki działkowe oraz tereny infrastruktury technicznej. Na obszarach tych obowiązuje całkowity zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej (z wyłączeniem budynków związanych z utrzymaniem tych terenów).

W obszarach wyłączonych z zabudowy zawarty jest obszar zalewowy doliny rzeki Wisły wraz ze zboczem skarpy i **pasem nadskarpowym** - istotny dla utrzymania równowagi przyrodniczej rejonu. Wskazuje się na konieczność zachowania walorów naturalnych w jak największej części obszaru.

Obszary zieleni wskazane w studium to: tereny zieleni naturalnej dolin rzek, skarp, wąwozów i parowów, to tereny otwarte, służące zachowaniu lokalnych wartości przyrodniczych i krajobrazowych, zapewniające ciągłość powiązań ekologicznych. **Wskazuje się na konieczność utrzymania ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej terenów wartościowych przyrodniczo.**

W niniejszej sprawie należy wziąć wszelkie powyżej opisane okoliczności wpływające na kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przez Gminę,

ponieważ *Gmina realizując politykę przestrzenną ma obowiązek przy uchwalaniu planu miejscowego uwzględnić nie tylko kwestie wynikające z ochrony prawa własności, ale też inne wartości wynikające z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w tym wymagania ład przestrzennego, ochrony środowiska lub potrzeby interesu publicznego*<sup>3</sup>.

Skarżący podnosi, że działka leży w obszarze zabudowy usługowej i/lub mieszkaniowej jednorodzinnej oraz cytuje wskaźniki jakie powinny być zastosowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru. Nie ma możliwości, by na etapie sporządzania studium określić szczegółowo, jak ma zostać zagospodarowany teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej w obszarze korytarza ekologicznego bez szczegółowych analiz, które przeprowadza się na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kluczowe dla projektowania jednostek mieszkaniowych jest przeznaczenie części terenów pod komunikację, gdyż do działek budowlanych musi być zapewniony dojazd, jak również zapewnić tereny zielone z zachowaniem szczególnie terenów leśnych, parkowych i jak w tym przypadku terenów skarp, które należy chronić z uwagi na położenie w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Funkcja działki o nr ewid., nie zmieniła się poprzez uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ uwarunkowania środowiskowe nie uległy zmianie. Działka dalej stanowi stromą skarpe. W poprzednio obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Miasta Zakroczym, zatwierdzonym Uchwałą Nr XI/54/2007 z dnia 26 września 2007r. przez Radę Gminy Zakroczym, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 45 z dnia 03.04.2008 r. działka nr przeznaczona było pod zieleń parowów i skarp chronionych oraz częściowo pod poszerzenie drogi oznaczonej symbolem 78KDD.

*Rysunek. Wyrys z poprzednio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym z roku 2007.*

Rysunek. Wyrys ze studium.

Dopiero miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa linie rozgraniczające terenów i dokładne przeznaczenia terenów. Studium stanowi wytyczne dla planów i wskazuje kierunki rozwoju gminy, zaś dla prawidłowej wykładni studium oprócz rysunku należy również analizować część opisową tekstu studium, co Skarżący pomija. Jak wynika bowiem z części opisowej studium, zostały wyraźnie zasygnalizowane uwarunkowania środowiskowe. Końcowe zdanie studium wskazuje, że „W zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska przyrodniczego i kulturalnego obowiązuje zasada ochrony walorów stanowiących o tożsamości przyrodniczej gminy oraz wzmocnienia biologicznie słabych struktur przyrodniczych.” Tę zasadę zastosowano przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe uzasadnia stanowisko Strony przeciwnej zawarte we wstępie odpowiedzi na skargę.

---

<sup>3</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. II SA/Sz 107/18, LEX nr 2499621