UCHWAŁA NR XVI/199/2016
RADY GMINY ZBROSŁAWICE

z dnia 30 marca 2016 r.

w sprawie przekazania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach skargi dotyczącej uchwały Nr XII/142/2015 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice dla obszaru północno-zachodniego sołectwa Szałsza

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), Rada Gminy Zbrosławice uchwala co następuje:

§ 1.

1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Pana Grzegorza Ćwika, reprezentowanego przez radcę prawnego Wojciecha Graniczka, Kancelaria Radców Prawnych Graniczka Kożuch Sp. J., z dnia 02 marca 2016 r. (doręczoną w dniu 04 marca 2016 r.) na uchwałę Nr XII/142/2015 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice dla obszaru północno-zachodniego sołectwa Szałsza wraz z odpowiedzią na skargę.

2. Faktyczne i prawne argumenty odpowiedzi na skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 2.

1. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Zbrosławice, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

2. Do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy Zbrosławice przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach upoważnia się Wójta Gminy Zbrosławice.

3. Upoważnienie, o którym mowa w ust. 2 dotyczy także ewentualnego postępowania kasacyjnego.

4. Wójt Gminy Zbrosławice może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Jan Fels

Uzasadnienie

Nieruchomości stanowiące własność skarżącego, tj. działki nr: 121/321, 121/322, 11/3, 9 nie leżą na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice dla obszaru północno – zachodniego sołectwa Szałsza. Działki te nie graniczą z ww. obszarem. Pomiędzy przedmiotowymi działkami
a granicami obszaru objętego zmianą planu miejscowego zlokalizowane są nieruchomości określone nr ewidencyjnymi: 121/341 o pow. 45,0251 ha (własność osoby fizycznej), 40 o pow.0,2200 ha (użytek rów- własność Skarbu Państwa), 223/41 o pow. 0,1811 ha – droga – własność Skarbu Państwa, 11/1 o pow. 5,1267 ha – własność osoby fizycznej. Teren oddzielający nieruchomości skarżącego od obszaru objętego zmianą planu posiada łączną powierzchnię ponad 50 ha, dla porównania powierzchnia obszaru objętego zmianą planu miejscowego wynosi 47,5 ha. Odległość mierzona w linii prostej wytyczonej od najbliżej położonego punktu zlokalizowanego w granicy działki nr 11/3 (położonej najbliżej granicy obszaru objętego zmianą planu miejscowego) do granicy obszaru objętego planem wynosi ok. 330 metrów (obliczono wg internetowego serwisu map Starostwa Powiatowego w Tarnowskich Górach). Odległość od miejsca usytuowania budynku pałacu do granicy z obszarem oznaczonym 1UP wynosi 530 metrów.

Plan miejscowy dla obszaru północno-zachodniego sołectwa Szałsza nie narusza interesu prawnego właściciela nieruchomości położonych poza obszarem objętym tym planem, tym samym Rada Gminy Zbrosławice kwestionuje legitymację skarżącego do wniesienia skargi w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do zarzutu braku zgodności uchwalonego planu ze Studium wskazać należy, iż nie może być wątpliwości, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice dla obszaru północno-zachodniego sołectwa Szałsza dotyczące m. in. przeznaczenia terenu: 1UP - teren zabudowy usługowo-produkcyjnej nie są niespójne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zbrosławice, przyjętego uchwałą nr XVIII/312/04 z dnia 28 października 2004 r.

Badanie zapisów części tekstowej oraz rysunku graficznego studium, jak również analiza przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.") i przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozwalają na przyjęcie jednoznacznego wniosku, iż przedmiotowy plan miejscowy pozostaje w zgodzie z ustaleniami obowiązującego studium, a przeznaczenie w planie terenu: 1UP - teren zabudowy usługowo-produkcyjnej, jest zgodne z przeznaczeniem obszaru oznaczonego w studium symbolem „05".

Stosownie do treści przepisu art. 3 ust. 1 u.p.z.p., do zadań własnych gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nakłada na radę gminy obowiązek sprawdzenia, czy plan miejscowy swoimi postanowieniami „nie narusza ustaleń studium". Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871) – zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 20 ust. 1 u.p.z.p., rada gminy miała obowiązek stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium, co jednak nie oznaczało wymogu identyczności tych ustaleń. Wprowadzenie nowego brzmienia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przewidującego wymóg "nienaruszania ustaleń studium" przez plan miejscowy jeszcze bardziej rozluźniło związki pomiędzy studium a planem miejscowym (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 lutego 2011 r., II SA/Kr 1212/10). Treść przepisów art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 9 ust. 4 u.p.z.p., a także użyte w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. sformułowanie "nie narusza ustaleń studium" wskazują, że określenie to należy traktować jako synonim zwrotu "nie jest sprzeczny", w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. W literaturze wskazuje się, iż wprowadzenie nowej treści obowiązku nałożonego na radę gminy - sprawdzania przed uchwaleniem planu miejscowego, czy plan „nie narusza ustaleń studium" - stanowi określenie przez ustawodawcę nowego stopnia związania tych aktów i zarazem jest odpowiedzią ustawodawcy na zbyt rygorystyczne pojmowanie wymogu „zgodności" ustaleń planu ze studium. Wymaga podkreślenia, iż określony w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wymóg niesprzeczności powoduje, że plan miejscowy powinien precyzować ustalenia studium w stosunku do objętego nim obszaru. Nie wszystkie zatem ustalenia studium muszą być dosłownie przeniesione i przełożone
w postanowieniach planu miejscowego w sposób prosty i jednoznaczny, znajdując w całości swoje

odzwierciedlenie w planie miejscowym, z drugiej zaś strony plan miejscowy może zawierać regulacje pominięte w studium (I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, LEX 2015).

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium określa politykę przestrzenną gminy przez ustalenie uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w wyniku ustalenia w studium lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Obok ustaleń planistycznych będących podstawą przyszłych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym o charakterze zasad i kierunków, rada gminy może w studium dokonać określonego przeznaczenia terenu, przy czym, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, przeznaczenie terenu w studium nie jest tym samym, co przeznaczenie terenu w planie miejscowym, inne są bowiem jego skutki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07). Studium ma za zadanie kierunkowe wskazanie celów, jakim mają służyć poszczególne obszary i nie należy do niego formułowanie norm prawnych.

Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium, o którym mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p., jest uzależniony od szczegółowości ustaleń studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest odmiennym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tworzonym na podstawie innej procedury i o charakterze bardziej ogólnym od planu miejscowego, a w konsekwencji ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu miejscowego, ale oczywiste jest również, że zapisy obydwu aktów prawnych nie mogą być ze sobą sprzeczne (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07). Wprawdzie, cytowane wyżej orzecznictwo opiera się na brzmieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która zawarty w tym przepisie wymóg zgodności zastąpiła wymogiem "nienaruszania" planem ustaleń studium, niemniej jednak prezentowane orzecznictwo pozostaje aktualne w obowiązującym stanie prawnym,
o czym będzie mowa poniżej.

W aktualnym orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, iż określona w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zgodność planu nie może być traktowana jako zgodność dosłowna, gdyż pozbawiłoby to sensu istnienia dwóch odrębnych aktów planistycznych. Z natury rzeczy plan jest więc bardziej szczegółowy od studium, może konkretyzować jego ustalenia, a także operuje rysunkiem (mapą) o zupełnie innej skali, co często nie pozwala na proste porównanie obu dokumentów (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 marca 2013 r. II SA/Op 418/12). Celem studium jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad gospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 p.z.p.). Funkcją planu miejscowego jest natomiast ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zabudowy i zagospodarowania (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Zestawiając treść art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. należy stwierdzić, że inne są zakresy przedmiotowe studium oraz planu miejscowego. Oznacza to, że wymagana przepisem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zgodność planu ze studium nie może polegać na zgodności dosłownej, gdyż nie wszystkie ustalenia studium mogą być przeniesione do postanowień planu miejscowego (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 października 2013 r. IV SA/Po 418/13). W orzecznictwie NSA podkreśla się, iż przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu ze studium ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy. Rada jako twórca polityki przestrzennej gminy dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r. II OSK 466/11). Kategoria ustawowa "zgodności" studium i planu powinna być traktowana elastycznie i powinna być analizowana zawsze dla konkretnego studium i konkretnego planu (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 marca 2013 r. II SA/Op 418/12).

W niniejszej sprawie tereny objęte uchwalonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przeznaczone pod „tereny zabudowy usługowo-produkcyjnej (1-UP)” położone są w obszarze oznaczonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice symbolem „05”. W rozdziale I.2 studium (str. 4) określono cel i dopuszczalne przeznaczenie poszczególnych obszarów objętych studium, w tym także terenów oznaczonych symbolem „05”. I tak, zawarte w części tekstowej studium

ustalenia wskazują, że dla terenów oznaczonych w studium symbolem „05” podstawowym celem projektowanego zagospodarowania przestrzennego jest przeznaczenie na „przestrzeń rozwoju przedsiębiorczości oraz osadnictwa – obszar terenów przeznaczonych pod rozwój produkcji i usług oraz rozwój terenów osadnictwa mieszkaniowego. W treści studium wskazano również, iż dla tego obszaru ustala się „dopuszczalne przeznaczenie podstawowe: pod tereny koncentracji usług nieuciążliwych, magazynów, składów, usług handlu, rzemiosła, centra logistyczne, bazy spedycyjne, tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności” (tekst studium, str. 4). Faktem jest natomiast, iż w opracowaniu graficznym obrazującym ustalenia studium obszar „05” oznaczony został czerwonymi liniami tworzącymi kratkę, co według legendy tego załącznika oznacza przeznaczenie tego obszaru pod „tereny rozwoju osadnictwa i usług nieuciążliwych”. Zatem legenda na rysunku studium określa jedynie jeden z dwóch głównych dopuszczonych przez studium celów i kierunków rozwoju tego terenu, pomijając ujęte w części tekstowej studium przeznaczenie przedmiotowego terenu na przestrzeń rozwoju przedsiębiorczości oraz rozwój produkcji i usług. Istotnym jest jednak, że oznaczenie graficzne jest w istocie wyłącznie symbolem umownym Wobec powyższego, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy podstawową kwestią pozostaje wyjaśnienie, czy teren położony w obszarze oznaczonym w Studium symbolem „05” można było przeznaczyć w uchwalonym planie oznaczonym symbolem 1-UP na tereny zabudowy usługowo-produkcyjnej.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, iż oceniając, czy zachodzi zgodność planu ze studium, należy mieć na względzie nie wybiórcze fragmenty studium, lecz część graficzną i część tekstową we wzajemnej ich łączności (Wyrok NSA z 12 września 2012 r., II OSK 1271/2012, LexisNexis nr 6820895). Inaczej dokonana ocena jest oceną wybiórczą, a to oznacza ocenę dowolną. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, należy przyjąć, że podstawowe znaczenie dla ustaleń studium, wobec praktycznie braku normatywnego unormowania zakresu graficznego studium, ma część tekstowa, natomiast część graficzna, będąc wyjaśnieniem i uzupełnieniem części tekstowej, stanowić może jedynie posiłkowe, dopełniające - nigdy zaś samodzielne i rozstrzygające - kryterium oceny ustaleń studium (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 listopada 2007 r. II SA/Op 718/06). Tak więc, zważywszy na funkcje rysunku, uznać należy, iż to część tekstowa (opisowa) studium ma podstawowe znaczenie. Zatem to część tekstowa winna stanowić podstawę oceny zgodności projektu studium z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast rysunek, jako wyjaśnienie i uzupełnienie części tekstowej, stanowić może jedynie posiłkowe, dopełniające - nigdy zaś samodzielne i rozstrzygające - kryterium tejże oceny. Funkcja części graficznej (rysunku) ogranicza się więc wyłącznie do wyjaśniania i uzupełnienia części tekstowej i nie może samodzielnie stanowić podstawy do wywodzenia z niej samoistnych ustaleń, które nie korespondują z częścią tekstową (opisową) (T. Bąkowski "Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz", Zakamycze 2004 oraz wyrok WSA w Lublinie z 11.05.2006 r., II SA/Lu 320/06, niepubl.).

Ze względu na charakter studium będącego dokumentem kształtującym politykę zagospodarowania przestrzennego w skali całej gminy, a więc opracowania o dużo większej ogólności niż plan miejscowy, uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium. Zgodność planu ze studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielenia postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2012 r., II SA/Kr 91/12). Plan nie musi być wierną kopią studium. Plan może rozwijać i uszczegóławiać rozwiązania przyjęte w studium i nie powoduje to niezgodności ze studium. Zgodność planu ze studium nie może polegać na zgodności dosłownej.
W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina - w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy. Wobec powyższego należy wskazać, iż nie budzi wątpliwości, że zarówno w studium, jak i w uchwalonym planie przedmiotowe tereny przeznaczone zostały pod tereny rozwoju usług, produkcji i przedsiębiorczości. Mając na uwadze słownikowe znaczenie każdego z powyższych określeń oraz fakt, iż zakres znaczeniowy pojęcia przedsiębiorczość obejmuje zarówno usługi jak
i produkcję, przy czym zarówno usługi jak i produkcja zostały wymienione tak w planie jak i w części tekstowej studium (dla obszaru „05”), należałoby uznać, iż co do zasady oba wskazane akty planistyczne są w tej materii tożsame, przewidując takie właśnie przeznaczenie. Zatem nie można w tym zakresie mówić o sprzeczności planu ze studium, gdyż decydujące znaczenie ma kwestia zasadnicza przeznaczenia terenu, a ta -

co jest oczywiste - jest taka sama dla planu i studium.

Z powyższego niebicie wynika, że nie jest prawidłowe uznanie przez skarżącego, iż ustawodawca posługuje się obecnie pojęciem „zgodności zapisów planu miejscowego z postanowieniami studium."

W dalszej kolejności skarżący wskazuje, że w planie miejscowym ujęte zostały kierunki zagospodarowania przestrzennego nie przewidziane w obowiązującym Studium. W Studium dla terenu oznaczonego w planie symbolem 2RZ określonego jako „łąki i pastwiska" ustalono „całkowite wyłączenie spod zabudowy", co oznacza, że dopuszczenie w planie zabudowy obiektami małej architektury, ciągami pieszymi i pieszo-jezdnymi oraz urządzeniami infrastruktury technicznej z przyjęciem wskaźnika zabudowy w stosunku do powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10% stanowi naruszenie ustawy planistycznej.

Odnosząc się do powyższego zauważyć należy, że w Studium teren oznaczony w planie symbolem 2RZ jest oznaczony jako teren łąk i pastwisk. Zgodnie ze Studium w ramach kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej z zabudowy bezwzględnie wyłączono obszary zalesione. Natomiast w stosunku do obszarów gleb chronionych klasy II, III, IIIa, IIIb powstałych na gruntach mineralnych sformułowano zalecenie ograniczenia realizacji zabudowy kubaturowej (str. 38-39 Ustaleń). W żadnym z obligatoryjnych ustaleń Studium, stosownie do dyspozycji przepisów art. 10 ustawy i § 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie został sformułowany obowiązek spełnienia wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej odnośnie łąk i pastwisk. Zgodnie z obowiązującym w dniu wejścia w życie Studium, tekstem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w Studium określano m.in. tereny wyłączone spod zabudowy. W Studium wyłączono spod zabudowy tereny ekologicznych systemów otwartych – łąki, pastwiska. Zgodnie natomiast z ustaleniami planu, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2RZ ustala się następujące przeznaczenie:

1) podstawowe: tereny łąk i pastwisk

2) uzupełniające:

a) obiekty małej architektury,

b) nieutwardzone ciągi piesze, pieszo-jezdne, nie będące dojazdem do działek na terenie 1UP, z wyjątkiem dojazdu do istniejących pól, ścieżki rowerowe,

c) urządzenia infrastruktury technicznej.

Ustalenia planu są zgodne ze Studium. Po pierwsze, w zgodności pozostaje podstawowe przeznaczenie tj. łąki i pastwiska. Po drugie, plan nie formułuje dopuszczenia zabudowy na ww. terenie (tj. zabudowy obiektami budowlanymi trwale związanymi z gruntem), a jedynie dopuszcza możliwość realizacji obiektów małej architektury, którymi są: niewielkie obiekty, a w szczególności:

a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,

b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,

c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

W Studium nie sformułowano zakazu budowy jakichkolwiek obiektów budowlanych na ww. terenie, tylko wyłączono te tereny z zabudowy, a więc wskazano, że nie są to tereny przewidziane pod zabudowę. Zabudowa natomiast, zgodnie z definicjami słownikowymi, to zabudowanie lub zabudowywanie jakiegoś terenu lub powierzchni», 2. «budynki znajdujące się na jakimś terenie». O zabudowie mówi się w kontekście np. zabudowy ciągłej, skoncentrowanej, rozproszonej etc., jak również przy okazji wyznaczania linii zabudowy, wyznaczającej obszar dopuszczalnego lub wymaganego położenia budynków. Budynkiem jest natomiast obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach. Obiekt małej architektury nie jest budynkiem. Wobec powyższego brak podstaw do formułowania tez, że ww. teren został dopuszczony do skoncentrowanej zabudowy.

Ponadto ciągi piesze i pieszo - jezdne zostały w planie ujęte jako nieutwardzone, a zatem wyłączone spod procedury budowlanej. Nie są zatem traktowane jako budowla, czy też obiekt budowlany liniowy. Chybione jest zatem formułowanie wniosków, że można nimi zabudowywać jakiś teren, skoro są to trakty naturalne, bez żadnych utwardzeń, których przeznaczeniem jest przemieszczanie się w ramach dostępu do pól lub innych

nieruchomości.

Odnosząc się do urządzeń infrastruktury technicznej, urządzenia te nie są definiowane prawem budowlanym jako obiekty budowlane. Urządzenia infrastruktury technicznej zostały w planie zdefiniowane jako podziemne, naziemne albo nadziemne przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne, zatem trudno mówić, że jakikolwiek teren można zabudowywać np. kablami, traktując teren jako przeznaczony pod zabudowę.

Ponadto ważne jest by interpretować zapisy Studium literalnie, co oznacza, że zakaz zabudowy dotyczy terenów ekologicznych systemów otwartych, w których to położone są łąki i pastwiska, a nie wszystkich łąk i pastwisk na terenie całej gminy. Tereny otwarte podzielić można bowiem na tereny zieleni, tereny upraw polowych, tereny łąk i lasów, tereny lotnisk i inne. Ochroną przed zabudową w studium obejmowane są natomiast tylko te tereny otwarte, które są wyznaczone w Studium jako ekologiczne i tym samym objęte prawnymi formami ochrony. Powyższe oznacza, że plan nie narusza ustaleń Studium, a zarzuty są chybione.

Kolejny zarzut dotyczy niezgodności obowiązującego Studium oraz planu w zakresie dotyczącym złóż kopalin.

Odnosząc się do powyższego zauważyć należy, że Studium z 2004r. ujawnia złoże węgla kamiennego „Gliwice", zarówno w części analitycznej jaką są Uwarunkowania, w rozdziale 13 pn. "Występowanie udokumentowanych złóż kopalin", jak i w części „Ustalenia" rozdział 19, pn. „Obiekty i obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny" (filaru w Studium nie wyznaczono z uwagi na całkowite wycofanie się górnictwa z eksploatacji kopalin na tym terenie - Uzasadnienie i Synteza Ustaleń str. 5).

W następnej kolejności skarżący wskazuje na brak określenia linii zabudowy dla terenów objętych planem, co powoduje, że brak jest obligatoryjnego elementu jakim jest zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt ustawy „linia zabudowy".

Rada Gminy wyjaśnia, że linia zabudowy należy do grupy parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, określanych obowiązkowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Mimo obowiązku stosowania, brak jest definicji legalnej linii zabudowy. W tym przypadku, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, dokładne znaczenie tego pojęcia jest każdorazowo ustalane w danym akcie prawnym (planie miejscowym), zazwyczaj na początku. W związku z powyższym, również w Planie dla Szałszy zdefiniowana została nieprzekraczalna linia zabudowy. Zgodne z definicją przez linię zabudowy należy rozumieć oznaczoną graficznie na rysunku planu linię ograniczającą część terenu, gdzie od jej strony wewnętrznej możliwe jest wznoszenie nadziemnych części budynków, przy czym dopuszczalne jest wysunięcie poza wyznaczoną linię zabudowy, na odległość nie większą niż 1,5 m elementów nadwieszeń, w szczególności takich jak: nieobudowane balkony, daszki nad wejściami do budynków, gzymsy, wykusze i inne elementy wystroju architektonicznego elewacji oraz schody i pochylnie, a także portiernie i murowane stacje transformatorowe.

Najczęściej stosowanymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rodzajami linii zabudowy są:

- obowiązująca linia zabudowy (czasem określana jako nakazana lub obligatoryjna) – linia wyznaczająca położenie lica ściany frontowej budynków,

- nieprzekraczalna linia zabudowy (czasem określana jako maksymalna nieprzekraczalna) – linia ograniczająca obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków.

Powyższe definicje są uproszczone i służą jedynie rozróżnieniu między dwoma podstawowymi rodzajami linii zabudowy. Dokładne znaczenie poszczególnych rodzajów linii (w tym rodzaje obiektów których dotyczą oraz wyjątki), należy zawsze odczytywać z planu miejscowego w którym pojęcia te są użyte, jeśli tylko są tam zdefiniowane.

Zapis planu zawarty w treści § 16 ust. 4 pkt 2, określa nieprzekraczalne linie zabudowy dla nowo realizowanej zabudowy – 20 m od krawędzi jezdni – ul. Ziemięcickiej, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, oraz dla pozostałych terenów, dla których nie określono linii zabudowy przyjęto zasadę kontynuacji istniejącej linii zabudowy sąsiednich budynków, jednakże nie bliżej niż 6 m od krawędzi jezdni dróg wewnętrznych.

Interpretacja wskazanych zapisów planu winna uwzględniać uwarunkowania faktyczne i społeczno – gospodarczy charakter terenu objętego planem, stanowiącego niezabudowane nieruchomości, z których zostaną

wydzielone znacznych rozmiarów działki przeznaczone pod budowę magazynów i składów. W związku z powyższym powołany zapis ma na celu regulowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy – nie tylko w stosunku do zabudowy istniejącej przy ul. Ziemięcickiej, lecz także w stosunku do zamierzeń inwestycyjnych na działkach wydzielanych w przyszłości, przylegających do nowopowstałych dróg, w tym także dróg wewnętrznych.

Kolejny zarzut opiera się na twierdzeniu, że istnieją niezgodności granic obszarów w planie miejscowym oraz obszarów w obowiązującym Studium.

Przedmiotowy zarzut jest chybiony. Granice obszaru objętego Planem znajdują się w całości w obszarze oznaczonym w Studium symbolem „05". Niewątpliwie przedmiotowy plan miejscowy pozostaje w zgodzie z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zbrosławice przyjętego uchwałą Rady Gminy Zbrosławice nr XVIII/312/04 z dnia 28 października 2004r.

Kolejny zarzut to zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne bez sporządzenia planu dla całego obszaru wyznaczonego w Studium oraz uchwalenie planu tylko dla jednej nieruchomości.

W odpowiedzi na powyższe Rada wyjaśnia, że przepisy regulujące planowanie przestrzenne nie przyznają nikomu żadnych roszczeń o przeznaczenie nieruchomości pod określone zagospodarowanie. Także sąd administracyjny nie ma legitymacji do badania celowości rozwiązań planistycznych i przyjętych kierunków zagospodarowania. Istotą planowania jest dopuszczalność zmian stanu istniejącego i wyznaczanie nowych kierunków zagospodarowania. Obszar objęty planem nie wymagał uzyskania zgody, w rozumieniu przepisu art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U z 2015 r. poz. 200). Klaosużytki gruntowe w przedmiotowym obszarze nie posiadają klas I-III. Grunty objęte przeznaczeniem 1UP |i 2RZ posiadają klasę czwartą.

Plan został uchwalony nie dla jednej nieruchomości, a dla kilku nieruchomości oznaczonych numerami ewidencyjnymi działek: 121/340, 121/208, 121/341, 121/343, 26, 16, 12/2, 121/342 i 42.

W dalszej kolejności wskazano na naruszenie w planie wymogów w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi i potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej przez dopuszczenie inwestycji generującej znaczny ruch samochodów ciężarowych drogami do tego nieprzystosowanymi.

Zarzut ten jest chybiony. Droga obsługującą obszar objęty planem tj. ul. Ziemięcicka, jest drogą klasy G – główna. Droga klasy G – droga główna – to jedna z klas dróg publicznych według podziału wprowadzonego przez Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 roku nr 43, pozycja 430). Rozporządzenie określa jakie wymagania techniczne i użytkowe powinna spełniać droga tej klasy. Drogi klasy G mogą należeć do kategorii dróg krajowych, dróg wojewódzkich lub dróg powiatowych. Drogami powiatowymi są drogi oznaczone jako drogi główne ruchu przyspieszonego (oznaczane symbolem GP), drogi główne (oznaczane symbolem G), drogi zbiorcze (oznaczane symbolem Z). Droga klasy G powinna mieć powiązania z drogami nie niższej klasy niż L (wyjątkowo klasy D), a odstępy między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy nie powinny być mniejsze niż 800 m oraz na terenie zabudowy nie mniejsze niż 500 m; dopuszcza się wyjątkowo odstępy między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy nie mniejsze niż 600 m, a na terenie zabudowy - nie mniejsze niż 400 m, przy czym na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

Zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne stanowią sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do
8 t. Powyższe oznacza, że ul. Ziemięcicka jako droga klasy G spełnia wszelkie normy techniczne i użytkowe dla realizacji ruchu w terenie objętym planem.

Zgodnie z § 56 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie skrzyżowanie dróg, jego układ funkcjonalny, przestrzenny i rozwiązanie techniczne powinno być tak zaprojektowane i wykonane, żeby mogli z niego korzystać wszyscy uczestnicy ruchu, dla których jest ono przeznaczone, na warunkach ustalonych w rozporządzeniu i przepisach odrębnych.

Ww. kwestie dotyczące komunikacji rejonu objętego planem były przedmiotem uzgodnień z Zarządem Dróg

Powiatowych w Tarnowskich Górach. W ramach uzgodnienia, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit.b ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym, ww. organ uzgodnił przyjęte w projekcie zmiany planu rozwiązanie.

Powyższe oznacza, że droga ul. Ziemięcicka jest drogą o warunkach technicznych i użytkowych odpowiednich dla prowadzenia po niej ruchu samochodów obsługujących obszar objęty planem.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia w planie wymogów w zakresie gospodarowania wodami przez dopuszczenie do zabudowania znacznego terenu, w konsekwencji czego będzie generowana (bez właściwego odprowadzenia z uwagi na brak koniecznej w tym zakresie infrastruktury) ogromna ilość wód opadowych i roztopowych, Rada Gminy wyjaśnia, że wszelkie normy dla ochrony środowiska zostały w tym zakresie zachowane. Ścieki komunalne będą odprowadzane do szczelnych, bezodpływowych zbiorników, do czasu budowy systemu kanalizacji. Wody opadowe odprowadzane będą systemem rozsączania w maksymalnym stopniu w obrębie działki albo poprzez rozsączanie wód opadowych w obrębie działki z możliwością połączenia tego rozwiązania z odprowadzeniem do udrożnionego istniejącego systemu rowów melioracyjnych i cieków naturalnych powierzchniowych, na zasadach zgodnych z przepisami odrębnymi, w tym prawa wodnego. W celu ochrony przyrody, wody opadowe lub roztopowe pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów będą wstępnie oczyszczone przed ich rozsączeniem lub odprowadzeniem. W przypadku odprowadzenia, oczyszczone, systemem spowolnionego ich wypuszczania ze zbiornika retencyjnego będą uwalniane do rowu melioracyjnego. Stosowanie ww. mechanizmu jest czasowe tj. do czasu wybudowania systemu kanalizacji.

W planie, w celu ochrony innych gruntów, wprowadzony został zakaz zmiany stosunków wodnych. Oznacza to również, że na etapie planowania inwestycji, jej parametry techniczne i technologiczne muszą spełniać warunek zgodności z ustaleniami planu miejscowego. Zakaz zmiany warunków spływu wód powierzchniowych tj. zakaz zmiany stanu wody szkodliwie wpływającej na grunty sąsiednie, jest zgodny z treścią § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym dokonywanie zmiany naturalnego spływu wód opadowych w celu kierowania ich na teren sąsiedniej nieruchomości jest zabronione. Nadto zapis zawarty
w uchwalonym planie miejscowym jest zgodny z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. – prawo wodne, zgodnie którym właściciel gruntu nie może zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej, ani kierunku odpływu ze źródeł - ze szkodą dla gruntów sąsiednich oraz odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie.

Projekt planu bez zastrzeżeń został pozytywnie zaopiniowany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, jak również przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w ramach procedury uchwalania planu. W ww. opiniach zwracano uwagę na zachowanie wszelkich norm ochrony środowiska na planowanym obszarze oraz na okoliczność, że nie jest to teren chroniony, rezerwat przyrody, użytek ekologiczny czy zespół przyrodniczo-krajobrazowy. Nie jest to zatem teren podlegający ochronie o wybitnych walorach przyrodniczych. Z map wysokościowych sporządzonych na przedmiotowy teren wynika, że jest on równy i bez spadów, co uniemożliwia gwałtowne spadki nadmiaru wód.

Przechodząc do zarzutu naruszenia w planie wymogów w zakresie ochrony krajobrazu i ochrony gruntów rolnych i leśnych poprzez dopuszczenie inwestycji mogącej negatywnie wpłynąć na tereny leśne i rolne tam zlokalizowane, należy mieć na uwadze, że w ramach procedury uchwalania planu została przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, w ramach której zostały uwzględnione między innymi istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu,
w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Uwzględniając w planie uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, wskazać należy, że nie ma wymogu zakazującego zmian w stosunku do dotychczasowego sposobu zagospodarowania. Istotą planowania jest dopuszczalność zmian stanu istniejącego. Warta odnotowania jest okoliczność, że oprócz planu, procedurze oceny oddziaływania na środowisko podlegają także planowane na określonej nieruchomości inwestycje - zawsze lub potencjalnie negatywnie oddziaływujące na środowisko, zakończone wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Decyzja określa uwarunkowania środowiskowe i ma na celu wyznaczenie warunków realizacji przedsięwzięcia tak, by w sposób jak najbardziej efektywny chronić środowisko, poprzez zastosowanie odpowiednich mechanizmów,

zarówno prawnych jak i technologicznych, do stosowania których inwestor jest zobligowany. Dotyczy to wszelkich kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego w tym ludzi tj. określenia warunków wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich. Określa się zatem normy emisyjne hałasu, gospodarkę odpadami, formy ochrony wód, uwarunkowania dotyczące ścieków itp. Powyższe oznacza, że dla podjęcia jakiejkolwiek działalności produkcyjnej inwestor jest zobowiązany spełnić wszystkie wymogi jakie zostaną taką decyzją rygorystycznie określone. Wynika to m.in. z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, jak również ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społecznym w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz aktów normatywnych wydanych na podstawie ww. ustaw. Organem który czuwa nad przestrzeganiem przez inwestora warunków decyzji jest Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, który posiada mechanizmy zarówno administracyjne jak i w postępowaniu o wykroczenia.

Wobec powyższego współistnienie terenów oznaczonych w planie symbolem 1 UP z terenami leśnymi - Las Łabędzki czy rolnymi nie oznacza w przyszłości emisji ponadnormatywnych. Las Łabędzki jak również Zespół Pałacowo-Parkowy w Szałszy nie stanowią terenu chronionego w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie przyrody. Krajobraz przedmiotowego terenu też nie jest chroniony prawnie. Nie znajduje się w Rejestrze Chronionego Krajobrazu, prowadzonym przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach. Żaden z ww. obszarów, jak również żaden obszar w Szałszy nie stanowi użytku ekologicznego, ani zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jak również rezerwatu przyrody. Nie są to zatem tereny podlegające ochronie o wybitnych walorach przyrodniczych.

Bezprzedmiotowy jest także zarzut naruszenia w planie wymogów w zakresie ochrony dóbr kultury i zabytków przez dopuszczenie przez plan inwestycji, które negatywnie wpłyną na podlegający ochronie prawnej krajobraz przedmiotowego terenu, w szczególności objęte ochroną pomniki przyrody i objęte ochroną konserwatorską. W Studium, w zakresie obszarów i zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (rozdział 5 Ustaleń Studium, str. 18), brak jest objęcia na obszarze objętym Planem jakiegokolwiek terenu strefą „A" pełnej ochrony konserwatorskiej, Strefą „B" pośredniej ochrony konserwatorskiej, Strefą „E" ochrony ekspozycji zabytkowych zespołów, Strefą „K" ochrony krajobrazu naturalnego, Strefą „W" ochrony archeologicznej. Nie można zatem formułować wniosków o naruszeniu wymogów ochrony dóbr kultury, w przypadku, gdy na obszarze objętym planem one nie występują.

Wpisany do rejestru zabytków kościół filialny z XVIII w. i pałac zlokalizowane są poza obszarem objętym planem.

Skarżący nie podaje również podstawy prawnej, z której wywodzi konieczność ponowienia procedury z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W rzeczywistości ustawodawca nie formułuje takiego obowiązku. Skarżący nie podaje też, w jakim zakresie i do jakich organów w jego przekonaniu organ winien był zwrócić się ponownie o opinie i uzgodnienia. Skarżący wywiódł również z art. 17 obowiązek ponowienia cyt.:" czynności planistycznych" w stosunku do "sporządzenia lub zaktualizowania oceny oddziaływania na środowisko", nie precyzując na jakiej podstawie stwierdza konieczność "sporządzenia", a na jakiej "aktualizacji".

Prognoza oddziaływania na środowisko nie jest aktem normatywnym, a zatem nawet jeśli by posiadała wady, to nie mogą one skutkować stwierdzeniem nieważności planu miejscowego, którego dotyczy. W wyroku z dnia 10 czerwca 1998r. (IV SA 2261/97) NSA stwierdził, że "prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze (...) jest opracowaniem opartym na obliczeniach i symulacjach wykonanych przy założonych z góry parametrach inwestycji. Jest przewidywaniem skutków opartym na aktualnej wiedzy i doświadczeniu, zestawieniem zagrożeń, które mogą wystąpić. Organy gminy, przystępując do opracowania planu, mają obowiązek uwarunkowania te uwzględnić. Nie jest to jednak równoznaczne z likwidacją czy wyeliminowaniem wszelkich zagrożeń dla środowiska, jakie mogą w przyszłości powstać na skutek realizacji inwestycji. Na etapie projektu planu zagospodarowania przestrzennego sygnalizuje się możliwość wystąpienia zagrożeń, zaś likwidacja ich bądź zmniejszenie możliwe jest dopiero na późniejszych etapach (...) czy też pozwolenia na budowę".

Prognoza oddziaływania na środowisko nie stanowi dokumentu autonomicznego w procedurze uchwalania planu. Prognoza nie jest przedmiotem opiniowania. Brak też jest wpływu na środowisko korekt

wprowadzonych do projektu planu.

Wymaga zaznaczenia, iż w niniejszej sprawie zostało wydane prawomocne rozstrzygniecie nadzorcze Wojewody Śląskiego stwierdzające nieważność uchwały nr X/108/2015 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 31 lipca 2015r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice dla obszaru północno-zachodniego sołectwa Szałsza. W wyniku wydanego rozstrzygnięcia w planie poprawiono zapisy wskazanych w orzeczeniu przepisów uchwały w zakresie zawierającym normy obligujące potencjalnych inwestorów do uzyskania uzgodnienia z różnymi operatorami sieci (tj. § 13 ust. 3, 4, 5, 6, 7, 10), uwzględniono występowania na terenie objętym planem zasobów naturalnych podlegających ochronie, czyli złóż węgla kamiennego „Gliwice" oraz usunięto z treści przepisu § 12 zapis o urządzeniu wspólnego zjazdu oraz konieczności uzyskania zgody zarządcy drogi na takie rozwiązanie. Doprowadzanie projektu planu do stanu zgodności z prawem oraz zakres ponowienia procedury planistycznej były konsultowane z pracownikiem wydziału infrastruktury urzędu wojewódzkiego. W ramach konsultacji wprowadzono również nieznaczne zmiany, głównie w zakresie redakcji zapisów zawartych w planie oraz ujednolicono tekst planu poprzez poprawienie układu paragrafów, punktów i ustępów. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż z uwagi na charakter
i rozmiar dokonanych zmian nie powstała konieczność ponowienia procedury planistycznej. Według art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 17 u.z.u.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi. Przepis ten daje więc możliwość ponownego procedowania nad projektem planu tylko w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu z przepisami prawa. Zmiany dokonane w niniejszej sprawie miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, a w konsekwencji mogły one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej określonej w art. 17 u.z.u.p. (patrz też wyrok NSA z 2 października 2012 r., II OSK 1426/2012, Lexis.pl nr 4881106; wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., II OSK 505/2013, LexisNexis nr 8542351, CBOSA). Charakter zmian wprowadzonych do projektu w całości pozostawał we właściwości organów gminy i nie prowadził do naruszenia interesów lub uprawnień osób trzecich. W przypadku prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kwestie związane z koniecznością ponowienia czynności planistycznych ustawodawca uregulował wprost w dwóch przepisach, a to art. 17 pkt 13 oraz w art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Zwrócić należy przy tym uwagę, że w obu tych przepisach nie ma mowy o konieczności automatycznego powtarzania czynności planistycznych w przypadku wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 28 mówi o istotnych naruszeniach zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79). Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Powyższe koreluje z linią orzeczniczą, że ochrona interesu indywidualnego poprzez ochronę prawa własności nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględnego, gdyż w przeciwnym wypadku gminy nie mogły planować
i kształtować zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie czyniłyby tego na nieruchomościach, których właścicielami byłyby one same bądź inne podmioty publicznoprawne. Gmina musi mieć możliwość planowania przestrzeni publicznej, niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Ani ustawa o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też żaden inny akt nie daje szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu. Podobnie obowiązujący porządek prawny nie preferuje interesu publicznego. Co więcej oba interesy – indywidualny i publiczny – muszą być w działaniach administracji publicznej wyważane, a jeżeli wiąże się to z ograniczeniem praw podmiotów indywidualnych, prawo przewiduje stosowne mechanizmy kompensujące.

Należy też mieć na uwadze, że przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi o istotnych naruszeniach zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z

ust. 2 czynności, o których mowa w art. 17 u.z.u.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi. Przepis ten daje więc możliwość ponownego procedowania nad projektem planu tylko w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu z przepisami prawa. Zmiany dokonane w niniejszej sprawie miały charakter niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, a w konsekwencji mogły one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej określonej w art. 17 u.z.u.p.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Przepis art. 28 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: - po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, - po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Zgodnie z art. 28 ustawy tylko istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Podnieść należy także, że skarga wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru skargi powszechnej, a zatem nie może być ona wniesiona wyłącznie w interesie społecznym, jak również podstawą jej wniesienia nie może być wyłącznie zarzut naruszenie obiektywnego porządku prawnego. Sama jedynie sprzeczność uchwały z prawem nie uprawnia do wniesienia skargi, o ile uchwała ta wprost nie narusza jednostkowego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964). Prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja, stanowiąc w art. 64 ust. 3, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Ograniczenia wykonywania prawa własności wynikają między innymi z przepisów wyżej powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Władztwo planistyczne wynikające z powołanych przepisów oznacza prawo do ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, realizowane w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku zatem z uchwaleniem planu miejscowego mogą się pojawiać ograniczenia w prawie własności. Jeżeli mieszczą się one w przyznanych ustawowo ramach, to nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 796/12, LEX nr 1216768).

Przechodząc do zarzutu naruszenia art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w związku z art. 72 i 125 ustawy Prawo ochrony środowiska, poprzez nieuwzględnienie obowiązku wynikającego z tego przepisu jakim jest wprowadzenie udokumentowanego złoża do planu zagospodarowania przestrzennego celem jego ochrony, wskazać należy, iż udokumentowane złoże kopaliny zostało wprowadzone do treści planu oraz wkreślone na rysunek stanowiący załącznik graficzny do planu. Art. 95 ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górnicze stanowi, że udokumentowane złoża kopalin w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Art. 72 ust. 1 ustawy – prawo ochrony środowiska stanowi, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez m.in. przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Art. 125 ustawy – prawo ochrony środowiska stanowi natomiast, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących.
Powyższe oznacza obowiązek ujawniania w dokumentach planistycznych złóż kopalin, co w przedmiotowym

Planie nastąpiło, natomiast obowiązek ten nie oznacza, że Plan ma ustalać zasady eksploatacji złoża. Plan ma ustalać zasady zagospodarowania terenów w tym zasady ich ochrony. Gmina jest samodzielna w wykonywaniu zadań własnych i do niej należy ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Jedną z przesłanek opracowania (uchwalenia) planu miejscowego jest też rozważenie wszystkich zależności, jakie wiążą się z występowaniem na danym terenie złóż kopalin. Nie oznacza to jednak obowiązku ukształtowania planu miejscowego w sposób umożliwiający eksploatację złoża kopaliny. Rozstrzygnięcie tej kwestii zostało pozostawione uznaniu rady gminy, do której kompetencji należy uchwalenie planu. Poprzez ustalenia mpzp gmina ma możliwość decydowania o możliwości eksploatacji złoża tj. 1. przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania przewidziane planem mogą umożliwiać eksploatację, 2. przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania przewidziane planem mogą umożliwiać eksploatację pod pewnymi warunkami (filar ochronny, obszary chronione), 3. przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania przewidziane planem mogą uniemożliwić eksploatację.
Plan miejscowy określa przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania, a nie wymogi dotyczące udzielania koncesji. Istotą aktów planistycznych jest kształtowanie polityki przestrzennej poprzez określanie zakresu przeznaczenia poszczególnych terenów. Na omawianym obszarze nie występują też tereny i obszary górnicze polegające ochronie. Ich wyznaczenie też stanowi ochronę złóż kopalin. Ponadto ochrona polega na ujawnianiu złóż udokumentowanych czy eksploatowanych wraz z koncepcją ich „rezerwacji", poprzez powstrzymywanie działalności inwestycyjnej, która mogłaby uniemożliwić korzystanie z tych złóż, a taka sytuacja w przedmiotowym planie nie występuje. Ponadto do złóż strategicznych ujętych w zapisach Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zaliczono złoża węgla kamiennego i brunatnego w konkretnych obszarach ich zalegania: „Legnica", „Gubin", Gubin 1", Złoczew", oraz węgla kamiennego: „Bzie-Dębina, „Śmiłowice", „Brzezinka". Ujawnione w niniejszym Planie złoże węgla kamiennego nie jest wymienione w powołanym wyżej dokumencie, złoże to nie jest eksploatowane, co więcej jego eksploatacja została zakończona. Kopalnia Węgla Kamiennego „Gliwice", która eksploatowała złoże została zlikwidowana w marcu 2000r. Obecnie tereny byłej kopalni zostały zagospodarowane jako Nowe Gliwice.

W konsekwencji Rada Gminy Zbrosławice wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

Uzasadnienie do autopoprawki.

Autopoprawka dotyczy wykreślenia z uzasadnienia trzech, zdań ze strony 10 od słów "Granica złoża węgla kamiennego(.....)" do słów „objętym symbolem UP złoże nie występuje wcale." i zastąpienie ich zdaniami: "Art. 95 ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górnicze stanowi, że udokumentowane złoża kopalin w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Art. 72 ust. 1 ustawy – prawo ochrony środowiska stanowi, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez m.in. przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Art. 125 ustawy – prawo ochrony środowiska stanowi natomiast, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących.
Powyższe oznacza obowiązek ujawniania w dokumentach planistycznych złóż kopalin, co w przedmiotowym
Planie nastąpiło, natomiast obowiązek ten nie oznacza, że Plan ma ustalać zasady eksploatacji złoża. Plan ma ustalać zasady zagospodarowania terenów w tym zasady ich ochrony. Gmina jest samodzielna w wykonywaniu zadań własnych i do niej należy ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Jedną z przesłanek opracowania (uchwalenia) planu miejscowego jest też rozważenie wszystkich zależności, jakie wiążą się z występowaniem na danym terenie złóż kopalin. Nie oznacza to jednak obowiązku ukształtowania planu miejscowego w sposób umożliwiający eksploatację złoża kopaliny. Rozstrzygnięcie tej kwestii zostało pozostawione uznaniu rady gminy, do której kompetencji należy uchwalenie planu. Poprzez ustalenia mpzp gmina ma możliwość decydowania o możliwości eksploatacji złoża tj. 1. przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania przewidziane planem mogą umożliwiać eksploatację, 2. przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania przewidziane planem mogą umożliwiać eksploatację pod pewnymi warunkami (filar ochronny, obszary chronione), 3. przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania przewidziane planem mogą uniemożliwić eksploatację.
Plan miejscowy określa przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania, a nie wymogi dotyczące

udzielania koncesji. Istotą aktów planistycznych jest kształtowanie polityki przestrzennej poprzez określanie zakresu przeznaczenia poszczególnych terenów. Na omawianym obszarze nie występują też tereny i obszary górnicze polegające ochronie. Ich wyznaczenie też stanowi ochronę złóż kopalin. Ponadto ochrona polega na ujawnianiu złóż udokumentowanych czy eksploatowanych wraz z koncepcją ich „rezerwacji", poprzez powstrzymywanie działalności inwestycyjnej, która mogłaby uniemożliwić korzystanie z tych złóż, a taka sytuacja w przedmiotowym planie nie występuje. Ponadto do złóż strategicznych ujętych w zapisach Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zaliczono złoża węgla kamiennego i brunatnego w konkretnych obszarach ich zalegania: „Legnica", „Gubin", Gubin 1", Złoczew", oraz węgla kamiennego: „Bzie-Dębina, „Śmiłowice", „Brzezinka". Ujawnione w niniejszym Planie złoże węgla kamiennego nie jest wymienione w powołanym wyżej dokumencie, złoże to nie jest eksploatowane, co więcej jego eksploatacja została zakończona. Kopalnia Węgla Kamiennego „Gliwice", która eksploatowała złoże została zlikwidowana w marcu 2000r. Obecnie tereny byłej kopalni zostały zagospodarowane jako Nowe Gliwice."