

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA USTRONÓ**

z dnia 2026 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na uchwałę
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Ustroniu Zawodziu
w rejonie ulic Leśnej i Szpitalnej oraz ograniczonego zachodnim zboczem góry Lipowski Groń, potokiem
Gościradowiec i wschodnią granicą rzeki Wisły – etap 1**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 662 ze zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 143 ze zm.)

**Rada Miasta Ustroń,
uchwała co następuje:**

§ 1.

Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę P. P.P., P.K.O., P.K.S. na uchwałę Rady Miasta Ustroń nr XXXI/352/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Ustroniu Zawodziu w rejonie ulic Leśnej i Szpitalnej oraz ograniczonego zachodnim zboczem góry Lipowski Groń, potokiem Gościradowiec i wschodnią granicą rzeki Wisły – etap 1 wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2.

Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Ustroń

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do uchwały nr

Rady Miasta Ustroń

Ustroń, dnia 27 sierpnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2

44-101 Gliwice

Skarżący:

R. P.

K. O.

K. S.

reprezentowani przez radcę prawnego K. K.

Organ:

Rada Miasta Ustroń

Rynek 1

43-450 Ustroń

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

na uchwałę Rady Miasta Ustroń nr XXXI/352/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Ustroniu Zawodziu w rejonie ulic Leśnej i Szpitalnej oraz ograniczonego zachodnim zboczem góry Lipowski Groń, potokiem Gościradowiec i wschodnią granicą rzeki Wisły – etap 1

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2026 r., poz. 143 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) Burmistrz Miasta Ustroń przekazuje skargę z dnia 10 sierpnia 2026 roku, otrzymaną w dniu 18 sierpnia 2026 roku, na uchwałę Rady Miasta Ustroń nr XXXI/352/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Ustroniu Zawodziu w rejonie ulic Leśnej i Szpitalnej oraz ograniczonego zachodnim zboczem góry Lipowski Groń, potokiem Gościradowiec i wschodnią granicą rzeki Wisły – etap I wraz i wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości w zakresie, w jakim dotyczy ona ustaleń uchwały nr XXXI/352/2026 pozostających w obrocie prawnym po wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego nr IFIII.4131.1.38.2026 z dnia 5 czerwca 2026 r.;

2. dokonanie oceny legitymacji skargowej każdego ze Skarżących w odniesieniu do konkretnych postanowień planu, których nieważności się domagają, zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

3. obciążenie Skarżących kosztami postępowania sądowego.

Uzasadnienie

I. Uwagi wstępne i zakres kontroli

Skarga zmierza do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie przekraczającym część już wyeliminowaną z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego, przy czym zasadnicza część argumentacji Skarżących dotyczy terenu oznaczonego symbolem 57MN. Organ nie kwestionuje kompetencji Sądu do samodzielnej kontroli legalności pozostających w obrocie ustaleń planu. Nie ma jednak podstaw do przyjęcia, że częściowe stwierdzenie nieważności określonych postanowień planu tworzy domniemanie wadliwości całej uchwały lub pozostałych jej ustaleń.

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr IFIII.4131.1.38.2026 (w załączeniu) wskazało konkretne postanowienia tekstowe i graficzne, w odniesieniu do których Wojewoda stwierdził naruszenie prawa. Jednocześnie w końcowej części uzasadnienia rozstrzygnięcia organ nadzoru wskazał, że w zakresie pozostałych zarzutów

objętych postępowaniem nadzorczym przyjął wyjaśnienia Gminy i nie zawarł ich w sentencji rozstrzygnięcia. Okoliczność ta nie wiąże Sądu, ale przeczy tezie skargi, jakoby rozstrzygnięcie nadzorcze potwierdzało „systemowy” charakter wad całego planu. Niewątpliwie sąd administracyjny rozpoznając skargę na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dokonuje własnej oceny jego legalności. Nie mniej jednak fakt wydania rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego jedynie fragment uchwały stanowi jednak istotny element stanu faktycznego i prawnego sprawy, tj. pozostała część uchwały przeszła pozytywnie weryfikację pod kątem zgodności z prawem. Tym samym z faktu punktowego rozstrzygnięcia nadzorczego, Skarżący nie mogą wywodzić legitymacji, zasadności skargi, ani wniosku o wadliwość pozostałych ustaleń planu, w sytuacji gdy organ nadzoru analizował te zapisy i uznał wyjaśnienia Miasta za przekonujące. Organ nadzorczy, odnosząc się do całości zgromadzonego materiału oraz uzyskanych wyjaśnień Miasta świadomie i celowo ograniczył zakres rozstrzygnięcia nadzorczego wyłącznie do precyzyjnie wskazanych jednostek redakcyjnych i terenowych.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcja nieważności planu wiąże się z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu, istotnym naruszeniem trybu jego sporządzania albo naruszeniem właściwości organów. Nie każda różnica poglądów co do sposobu zagospodarowania, nie każde nieuwzględnienie uwagi oraz nie każde zastrzeżenie dotyczące skutków środowiskowych prowadzi zatem do nieważności aktu prawa miejscowego.

W zakresie interesu prawnego Organ nie kwestionuje, że z twierdzeń skargi wynika bezpośredni związek nieruchomości Skarżących z terenem 57MN oraz sąsiednim terenem 1MNW-ZN. Nie oznacza to jednak automatycznie legitymacji do kwestionowania wszystkich, przestrzennie i funkcjonalnie odległych postanowień całego planu. Art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymaga istnienia własnego interesu prawnego lub uprawnienia i jego naruszenia przez zaskarżony akt. Zakres legitymacji powinien być więc oceniany odrębnie w odniesieniu do poszczególnych ustaleń objętych żądaniem skargi. W postępowaniu na podstawie art. 101 u.s.g. nie wystarczy tylko posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (NSA w wyroku z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04).

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż kwestionując uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. skarżący musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między skarżonym aktem, a jego konkretną, zindywidualizowaną sytuacją prawną. W wyroku z dnia 26 marca 2026 r., sygn. akt II SA/GI 1432/25 WSA w Gliwicach wskazał, iż (...) Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego w tym trybie skargę musi mieć charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą rzeczywiście naruszać istniejący i przysługujący konkretnemu podmiotowi interes prawny w dacie podejmowania uchwały.

Tym samym rzeczą strony skarżącej jest wykazanie, że kwestionowana uchwała naruszając prawo, jednocześnie rodzi negatywne skutki dla jej sfery prawnomaterialnej (wynikającej z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia ją pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

Naruszenie tego interesu następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 205/09). Natomiast aby skarga mogła zostać uwzględniona należy wykazać, że po stronie organu stanowiącego gminy, doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego wpływającego negatywnie na sytuację prawną strony. Przy czym, na co także zwraca uwagę orzecznictwo, ów interes musi być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., winno być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia bezpośredniego związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej, a zaskarżonym aktem (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1209/13 - Lex nr 1391696, 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2349/14 - Lex nr 1657653, 7 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 1183/11 - Lex nr 1340094, 24 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2400/12 - Lex nr 1361627, 17 maja 2012 r. sygn. akt I OSK 208/12 - Lex nr 1218851). W/w orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprowadzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala

przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11).

II. Odpowiedź na poszczególne zarzuty skargi

Ad 3.1. Zarzut braku rzeczywistej i prawnie skutecznej obsługi komunikacyjnej terenu 57MN

Zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest niezasadny w odniesieniu do terenu 57MN. W tym zakresie skarga pomija rozwiązanie komunikacyjne wynikające wprost z łącznego odczytania części tekstowej i graficznej planu.

Po pierwsze, zgodnie z § 22 uchwały tereny KDZ są terenami komunikacji drogowej publicznej, a droga oznaczona symbolem 4KDZ jest drogą zbiorczą o szerokości w liniach rozgraniczających od 13,2 m do 20,0 m. Po drugie, § 35 pkt 1 lit. a uchwały wyraźnie ustala powiązanie układu komunikacyjnego planu z układem zewnętrznym między innymi poprzez drogę 4KDZ. Po trzecie, z załącznika nr 1 do uchwały – części graficznej planu – wynika, że teren 57MN bezpośrednio przylega do terenu drogi 4KDZ na swoim zachodnim obrzeżu. Tym samym połączenie 57MN z drogą publiczną i z układem zewnętrznym nie ma charakteru hipotetycznego ani nie jest uzależnione od przejazdu przez inny teren przeznaczony pod zabudowę.

Dodatkowo § 35 pkt 1 lit. c uchwały dopuszcza w ramach terenów przeznaczonych do zabudowy realizację dojazdów o szerokości nie mniejszej niż 4,5 m. Ustalenie to służy wewnętrznej obsłudze poszczególnych działek budowlanych w obrębie terenów przeznaczonych do zabudowy i nie zastępuje podstawowego, normatywnie ustalonego powiązania terenu 57MN z drogą publiczną 4KDZ. Również definicja „dojazdów” zawarta w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały wskazuje, że są to niewydzielone w części graficznej tereny, na których możliwa jest realizacja dojazdów do działek budowlanych i budynków zgodnie z przepisami odrębnymi.

Powyższe odróżnia sytuację 57MN od terenów 1MNW-ZN i 1UT-RZM zakwestionowanych przez Wojewodę. W odniesieniu do tych terenów organ nadzoru uznał za wadliwe uzależnienie obsługi komunikacyjnej od przejazdu przez inne tereny lub od rozwiązań, które nie dawały dostatecznie określonego powiązania z drogą publiczną. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego przytoczono zarazem wyjaśnienia Gminy wskazujące, że tereny 56MN i 57MN graniczą bezpośrednio z drogami publicznymi. Wojewoda nie objął terenu 57MN stwierdzeniem nieważności z powodu braku obsługi komunikacyjnej.

Podnoszona przez Skarżących okoliczność faktycznego korzystania z prywatnej drogi wewnętrznej nie zmienia powyższej oceny. Plan miejscowy nie ustanawia służebności i nie rozstrzyga cywilnoprawnych tytułów do korzystania z cudzych nieruchomości. Dla oceny legalności ustaleń planu znaczenie ma to, czy plan kształtuje racjonalny układ komunikacyjny i zapewnia terenowi przeznaczonemu pod zabudowę powiązanie z drogą publiczną. W przypadku 57MN takie powiązanie wynika z 4KDZ oraz z części graficznej planu.

Nie ma również wskazanej przez Skarżących normy prawa powszechnie obowiązującego, która nakazywałaby wyznaczenie dla 57MN co najmniej dwóch niezależnych dróg publicznych. Wymóg określenia systemu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym został w odniesieniu do 57MN spełniony. Zarzut nr 1 opiera się więc na utożsamieniu sytuacji 57MN z sytuacją innych terenów, mimo że ich uwarunkowania komunikacyjne i ustalenia planu są odmienne.

Ad 3.2. Zarzut naruszenia zasad ład u przestrzennego, ochrony środowiska i prawidłowego wżenia interesów

Skarżący wywodzą naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 1–4 oraz art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przede wszystkim z dotychczasowego zielonego charakteru terenu oraz z dopuszczenia na nim zabudowy mieszkaniowej. Zarzut ten nie uwzględnia istoty władztwa planistycznego gminy i nie wskazuje normy, z której wynikałby bezwzględny obowiązek zachowania dotychczasowego sposobu użytkowania 57MN.

Ustalenia dla 57MN nie pozostawiają sposobu zagospodarowania bez regulacji. Teren 57MN należy do terenów MN, dla których § 11 uchwały ustala klasę przeznaczenia – zabudowę mieszkaniową jednorodzinną – oraz konkretne parametry i ograniczenia. Dla terenów MN zakazano lokalizacji nowych budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej i szeregowej. Dla 57MN obowiązuje maksymalna wysokość budynków mieszkalnych 11,5 m, maksymalna nadziemna intensywność zabudowy 0,4, maksymalny udział powierzchni zabudowy 40% oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej 30%. Ocena tych

parametrów powinna być dokonywana jako elementu całości przyjętej regulacji, a nie przez porównanie wyłącznie z postulatem Skarżących, którzy proponowali inne wskaźniki.

Rozstrzygnięcie nadzorcze zakwestionowało określone ustalenia innych terenów z uwagi na ich konkretną sprzeczność ze Studium. Nie wynika z niego generalny wniosek, że każdy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej przyjęty w planie jest niezgodny z prawem albo że wadą dotknięty jest także 57MN. Wojewoda dokonał analizy planu na tle Studium i nie objął 57MN sentencją rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Art.1. ust. 3 ustawy nakazuje ważyć interes publiczny i interesy prywatne, zarówno zmierzające do zachowania istniejącego zagospodarowania, jak i do jego zmiany. Nie ustanawia natomiast pierwszeństwa interesu osób domagających się utrzymania dotychczasowego stanu. Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej zapewnia możliwość przedstawienia uwag i ich rozpoznania, lecz nie daje prawa do uzyskania treści planu zgodnej z indywidualnym postulatem. O nielegalności można mówić dopiero wtedy, gdy przyjęte rozwiązanie przekracza granice wyznaczone prawem, a nie dlatego, że możliwy był inny wariant planistyczny.

Ad 3.3. Zarzut nierzetelności prognozy oddziaływania na środowisko

Nie trafne twierdzenie, że prognoza oddziaływania na środowisko pominęła skutki urbanizacji analizowanego obszaru. Prognoza wprost identyfikuje znaczącą skalę zmian w części centralnej terenu, wskazując na przekształcenie krajobrazu i topoklimatu, ograniczenie powierzchni łąk i pastwisk, zmianę środowiska roślinnego oraz powstanie zwartej dzielnicy o charakterze podmiejskim, co wyklucza możliwość uznania jej za nierzetelną. Przyjęte w planie rozwiązania stanowią odpowiedź na te ustalenia, przy zachowaniu należytego wyważenia interesu publicznego i wymogów ochrony środowiska, co mieści się w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego.

W rozdziałach 5.1–5.7 prognoza odrębnie analizuje wpływ ustaleń planu na wody powierzchniowe i podziemne, klimat, powierzchnię ziemi i gleby, zasoby naturalne, przyrodę ożywioną oraz obszary chronione i korytarze ekologiczne. Wskazuje między innymi, że projekt planu ustala zasady gospodarki wodno-ściekowej, a dla wód podziemnych znaczenie będzie miało właściwe projektowanie inwestycji i podłączenie do kanalizacji. Prognoza identyfikuje również zmniejszenie możliwości infiltracji wody w części zurbanizowanej oraz przekształcenia gleb, co potwierdza, że skutki te były przedmiotem analizy, a nie zostały pominięte.

W zakresie przyrody ożywionej i migracji zwierząt prognoza wskazuje, że główny korytarz ekologiczny tworzą rozległe lasy Lipowskiego Gronia, pozostawione wolne od zabudowy, a funkcje migracyjne zachowują również głęboko wcięte doliny cieków prowadzące w kierunku doliny Wisły. Prognoza konkluduje, że ustalenia planu nie wprowadzają elementów mogących zagrozić korytarzowi ornitologicznemu ani głównym korytarzom migracyjnym. Nie oznacza to braku jakiegokolwiek oddziaływania lokalnego, ale dowodzi, że zagadnienie korytarzy ekologicznych zostało rozpoznane w dokumencie strategicznym.

Prognoza nie zawiera odrębnej, gatunkowej analizy nazwanej wprost „salamandrą plamistą”. Nie może to jednak samo przez się prowadzić do wniosku o nierzetelności całego dokumentu. Prognoza dla planu miejscowego ma charakter strategiczny i ocenia przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko na poziomie odpowiadającym stopniowi szczegółowości planu. Informacja o lokalnym występowaniu gatunku chronionego podlega ochronie na podstawie przepisów odrębnych i musi być respektowana także na etapie realizacji konkretnych inwestycji; miejscowy plan nie uchyla tych zakazów.

Co istotne, sama skarga wielokrotnie odwołuje się do treści prognozy i przytacza opisane w niej negatywne skutki urbanizacji. Trudno zatem jednocześnie twierdzić, że skutki te zostały w prognozie całkowicie pominięte. Spór dotyczy w istocie oceny, czy po rozpoznaniu tych skutków organ powinien był przyjąć inny wariant planistyczny, a nie braku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Ad 3.4. Zarzut naruszenia art. 72 ust. 1 Prawa ochrony środowiska

Art.72. Prawa ochrony środowiska nakazuje uwzględniać w planowaniu przestrzennym wymagania ochrony środowiska, w tym warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska. Przepis ten nie ustanawia jednak generalnego zakazu przeznaczania pod zabudowę terenów dotychczas zielonych ani nie wyznacza samodzielnie konkretnego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla 57MN.

Plan zawiera przy tym konkretne ustalenia ochronne. § 7 uchwały m.in. zakazuje lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (z przewidzianym w planie wyjątkiem), zabudowy znacząco pogarszającej jakość środowiska, realizacji obiektów bez niezbędnej infrastruktury technicznej, robót

melioracyjnych powodujących niekorzystną zmianę stosunków wodnych oraz – co do zasady – zasypywania i zarurowania istniejących cieków. § 36 ustala zasady odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w tym obowiązek kształtowania powierzchni działek w sposób zabezpieczający nieruchomości sąsiednie przed wpływem wód opadowych.

W części graficznej i tekstowej planu ujawniono również tereny i obiekty podlegające ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszar Natura 2000, Park Krajobrazowy Beskidu Śląskiego i jego otulinę, strefy ochrony uzdrowiskowej, źródła wód leczniczych oraz tereny osuwiskowe (§ 33 uchwały). Powyższe wskazuje, że uwarunkowania środowiskowe nie zostały pominięte w konstrukcji aktu.

Skarżący nie wykazują natomiast, aby samo ustalenie funkcji MN dla 57MN pozostawało w bezpośredniej sprzeczności z konkretnym zakazem wynikającym z art. 72 Prawa ochrony środowiska. Ich argumentacja w tym zakresie przedstawia przede wszystkim odmienną ocenę pożądanego sposobu zagospodarowania terenu, tj. przedstawia subiektywną wizję rozwoju tego obszaru. Odmienna ocena Skarżących co do pożądanego kierunku zagospodarowania terenu stanowi jedynie polemikę z przysługującym gminie władztwem planistycznym i nie świadczy o niezgodności uchwały z prawem.

Ad 3.5. Zarzut naruszenia art. 33 i art. 52 ustawy o ochronie przyrody

Zarzut ten wymaga rozdzielenia ochrony obszarowej Natura 2000 od ochrony gatunkowej zwierząt. Art. 33 ustawy o ochronie przyrody zakazuje działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, jego integralność lub powiązania z innymi obszarami Natura 2000. Samo wskazanie obecności określonych zwierząt w części objętej planem nie jest jeszcze równoznaczne z wykazaniem naruszenia art. 33 – konieczne jest powiązanie zarzucanego oddziaływania z przedmiotem i celami ochrony konkretnego obszaru Natura 2000.

Prognoza analizuje oddziaływanie na obszar Natura 2000 „Beskid Śląski” oraz na korytarze ekologiczne. Wskazuje, że w granicach obszaru Natura 2000 dominują ustalenia zachowujące funkcje leśne, rolne i zieleni naturalnej, a siedliska naturalne nie kolidują z terenami przeznaczonymi do nowych przekształceń. Dla korytarzy migracyjnych za kluczowe uznano lasy Lipowskiego Gronia i doliny cieków pozostawiane bez zabudowy.

Art. 52. ustawy o ochronie przyrody dotyczy ochrony gatunkowej zwierząt i stanowi podstawę obowiązywania zakazów dotyczących chronionych gatunków. Uchwalenie funkcji mieszkaniowej nie jest równoznaczne z udzieleniem zgody na zabicie osobnika, zniszczenie miejsca rozrodu, ostoi lub siedliska wbrew przepisom ochronnym. Plan nie uchyla zakazów ochrony gatunkowej i nie zwalnia inwestorów ani organów prowadzących późniejsze postępowania z obowiązku ich respektowania.

Jeżeli w toku realizacji konkretnej inwestycji zostanie potwierdzone występowanie chronionego gatunku lub jego siedliska, zastosowanie znajdą właściwe przepisy ochrony przyrody. Nie wynika z tego jednak automatyczny zakaz ustalenia w planie funkcji mieszkaniowej dla całego 57MN. Skarga nie wykazuje konkretnego konfliktu normatywnego pomiędzy ustaleniami 57MN a zakazem odnoszącym się do określonego przedmiotu ochrony Natura 2000 lub do konkretnego siedliska gatunku chronionego.

Ad 3.6. Zarzut naruszenia art. 38, art. 38a i art. 47 ustawy uzdrowiskowej

Zarzut ten w istotnej części opiera się na utożsamianiu ochrony właściwej dla strefy „A” ze statusem strefy „B”. Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym wyodrębnia trzy strefy ochrony – „A”, „B” i „C” – o odmiennym przeznaczeniu i zakresie ograniczeń. Art. 38 pkt 2 wprost przewiduje, że strefa „B” obejmuje obszar przeznaczony m.in. dla budownictwa mieszkaniowego, o ile obiekty te nie mają negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowiska i nie są uciążliwe dla pacjentów.

Nie oznacza to braku ochrony w strefie „B”. Art. 38a ust. 2 przewiduje w tej strefie określone zakazy, w tym – poprzez odesłanie do części zakazów dotyczących strefy „A” – zakaz działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych oraz działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska, jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu. Z przepisów tych nie wynika jednak generalny zakaz nowej zabudowy mieszkaniowej w strefie „B”.

Plan uwzględnia strefy ochrony uzdrowiskowej w części graficznej i w § 33 uchwały, a prognoza oddziaływania na środowisko analizuje uwarunkowania uzdrowiskowe, w tym wody lecznicze i możliwy wpływ zmian zagospodarowania na klimat oraz środowisko. Sam fakt położenia 57MN w sąsiedztwie strefy „A” nie oznacza objęcia tego terenu reżimem strefy „A”. Dla stwierdzenia naruszenia art. 38a konieczne

byłoby wykazanie, że konkretne ustalenie planu dopuszcza lub wymusza skutek zakazany ustawą. Skarga takiej sprzeczności normatywnej nie wykazuje.

Art.47. ustawy uzdrowiskowej określa status stałej komisji uzdrowiskowej jako organu opiniodawczo-doradczego rady gminy i wymienia jej zadania, w tym opiniowanie projektów miejscowych planów obejmujących strefy ochrony uzdrowiskowej. Przepis ten nie jest samodzielnym materialnoprawnym zakazem zabudowy. Zarzut skargi odwołuje się do art. 47 jako elementu ogólnej argumentacji dotyczącej ochrony uzdrowiska, nie wskazując, w jaki sposób samo ustalenie funkcji 57MN miałoby pozostawać w sprzeczności z treścią tego przepisu.

Ad 3.7. Zarzut naruszenia art. 234 Prawa wodnego

Art.234. ust. 1 Prawa wodnego ustanawia zakazy skierowane do właściciela gruntu, dotyczące w szczególności zmiany kierunku i natężenia odpływu wód opadowych lub roztopowych oraz kierunku odpływu wód ze źródeł ze szkodą dla gruntów sąsiednich, a także odprowadzania wód i ścieków na grunty sąsiednie. Uchwalenie planu dopuszczającego możliwość zabudowy nie jest jeszcze dokonaniem takiej zmiany stosunków wodnych.

Skarżący wskazują na historyczne funkcjonowanie ciekę określanego jako „Suchy Potok”, jego zasypanie oraz możliwość zwiększenia spływu powierzchniowego w związku z przyszłą zabudową. Okoliczności te mogą mieć znaczenie dla projektowania i realizacji konkretnych inwestycji oraz dla egzekwowania zakazów prawa wodnego, nie wykazują jednak, że sama uchwała nakazuje dokonanie zmiany stosunków wodnych ze szkodą dla nieruchomości sąsiednich.

Co więcej, plan zawiera ustalenia ukierunkowane właśnie na zapobieganie takim skutkom. § 7 zakazuje robót melioracyjnych powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych, a § 36 ust. 4 nakazuje odpowiednie odprowadzanie wód opadowych i roztopowych oraz kształtowanie powierzchni działek w sposób zabezpieczający nieruchomości sąsiednie przed spływem wód opadowych. Prognoza oddziaływania na środowisko odrębnie analizuje wpływ planu na wody powierzchniowe i podziemne oraz zwraca uwagę na potrzebę prawidłowego projektowania systemów odprowadzania ścieków i wód.

Nie można zatem z samej możliwości zwiększenia powierzchni uszczelnionych wyprowadzić bezpośredniego naruszenia art. 234 Prawa wodnego przez uchwałę. Odmierna ocena byłaby uzasadniona, gdyby plan sam nakazywał rozwiązanie prowadzące do niedopuszczalnej zmiany stosunków wodnych. Takiego postanowienia Skarżący nie wskazują.

Ad 3.8. Zarzut istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu – art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Zarzut ten ma charakter wynikowy – Skarżący próbują wyprowadzić sankcję nieważności z zarzutów omówionych wyżej oraz z twierdzenia o schematycznym rozpatrywaniu uwag i nieprawidłowym zakresie ponownego wyłożenia projektu. Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie ustanawia jednak dodatkowej czynności proceduralnej; określa sankcję związaną z kwalifikowanym naruszeniem zasad lub trybu sporządzania planu albo właściwości organów.

Z dokumentacji uchwały wynika, że projekt planu był wyłożony do publicznego wglądu od 30 maja 2025 r. do 1 lipca 2025 r., z terminem składania uwag do 16 lipca 2025 r. Następnie przeprowadzono częściowe ponowne wyłożenie projektu od 16 stycznia 2026 r. do 13 lutego 2026 r., z terminem składania uwag do 27 lutego 2026 r. Rozstrzygnięcia dotyczące uwag wniesionych w ramach tego drugiego etapu wskazują wprost, że część uwag odnoszących się do 57MN dotyczyła terenu pozostającego poza zakresem częściowego wyłożenia.

Sam fakt, że finalna uchwała obejmuje 57MN, nie oznacza, że każde częściowe ponowienie czynności planistycznych musiało ponownie obejmować cały obszar planu. Celem częściowego wyłożenia jest umożliwienie udziału społeczeństwa w zakresie zmian objętych ponowną czynnością, a nie otwarcie od początku całej procedury dla niezmiennych terenów. Dla wykazania istotnego naruszenia trybu konieczne byłoby zatem wskazanie konkretnej zmiany ustaleń dotyczących 57MN, wprowadzonej po wcześniejszym wyłożeniu, która ze względu na swój charakter wymagała ponowienia procedury wobec tego terenu. Skarga nie wykazuje takiej konkretnej zmiany w sposób pozwalający na przyjęcie kwalifikowanego naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Nie jest również wystarczające powołanie się na „schematyczny” sposób rozpatrzenia uwag. Udział społeczeństwa oznacza prawo do zgłoszenia stanowiska i obowiązek jego rozpatrzenia, nie zaś prawo do jego

uwzględnienia. Podobieństwo uzasadnień rozstrzygnięcia kilku uwag nie stanowi samo w sobie dowodu, że uwag nie rozpoznano, zwłaszcza gdy dotyczą one powtarzających się zagadnień – przeznaczenia terenów, parametrów zabudowy, obsługi komunikacyjnej i ochrony środowiska.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody również nie potwierdza wadliwości całej procedury. Organ nadzoru stwierdził nieważność konkretnych ustaleń i podał konkretne przyczyny ich zakwestionowania. W pozostałym zakresie przyjął wyjaśnienia Gminy. Nie ma zatem podstaw do przenoszenia stwierdzonych wad na inne postanowienia planu bez odrębnego wykazania ich sprzeczności z prawem.

III. Znaczenie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr IFIII.4131.1.38.2026 powinno być odczytywane zgodnie z jego sentencją i uzasadnieniem. Wojewoda wyeliminował z obrotu konkretne postanowienia tekstowe i graficzne, w szczególności dotyczące określonych rozwiązań komunikacyjnych oraz zgodności wybranych ustaleń ze Studium. Nie stwierdził nieważności całego planu ani terenu 57MN.

Nie można zatem z rozstrzygnięcia nadzorczego wyprowadzać generalnych tez, że każdy teren mieszkaniowy objęty planem nie ma prawidłowej obsługi komunikacyjnej, każdy przyjęty wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jest wadliwy, prognoza środowiskowa jest nierzetelna, w strefie „B” nie jest dopuszczalna zabudowa mieszkaniowa albo cała procedura planistyczna została przeprowadzona z istotnym naruszeniem prawa. Kontrola Sądu jest samodzielna, lecz częściowa eliminacja określonych postanowień nie stanowi dowodu nieważności postanowień nieobjętych rozstrzygnięciem.

W odniesieniu do zarzutu komunikacyjnego ma to znaczenie szczególne. Standard wskazany przez Wojewodę – konieczność realnego powiązania terenu przeznaczonego pod zabudowę z drogą publiczną – jest w przypadku 57MN spełniony przez bezpośrednie przyleganie tego terenu do publicznej drogi zbiorczej 4KDZ, która zgodnie z § 35 pkt 1 lit. a została wskazana jako element powiązania układu planu z układem zewnętrznym.

IV. Interes prawny Skarżących a zakres skargi

Art.101. ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymaga wykazania nie tylko interesu prawnego lub uprawnienia, lecz także ich naruszenia zaskarżoną uchwałą. Organ nie kwestionuje, że Skarżący wskazują na bezpośredni związek swoich nieruchomości z 57MN i sąsiednim 1MNW-ZN, co uzasadnia ocenę wpływu tych ustaleń na ich sytuację prawną.

Nie wynika z tego jednak generalna legitymacja do kwestionowania wszystkich postanowień planu, zwłaszcza dotyczących terenów pozostających bez bezpośredniego związku z korzystaniem z nieruchomości Skarżących. Argumenty odwołujące się do ochrony środowiska, krajobrazu lub walorów uzdrowiskowych mogą być istotne przy ocenie legalności planu, lecz samo powołanie interesu publicznego nie zastępuje wymogu wykazania indywidualnego naruszenia interesu prawnego. Zakres legitymacji każdego ze Skarżących powinien być zatem odniesiony do konkretnych postanowień, których nieważności się domagają.

V. Podsumowanie

Skarga w zakresie pozostającym przedmiotem rozpoznania nie wykazuje podstaw do stwierdzenia nieważności terenu 57MN ani pozostałych kwestionowanych ustaleń uchwały. W szczególności:

- 57MN posiada normatywnie określone powiązanie z układem komunikacyjnym: teren bezpośrednio przylega do publicznej drogi 4KDZ, a § 35 pkt 1 lit. a wskazuje 4KDZ jako jedną z dróg łączących układ planu z układem zewnętrznym;
- sytuacja 57MN nie jest tożsama z sytuacją terenów, których nieważność Wojewoda stwierdził z powodu braku rzeczywistej obsługi komunikacyjnej;
- parametry zabudowy 57MN zostały jednoznacznie określone w § 11 uchwały, a skarga nie wykazuje ich bezpośredniej sprzeczności z konkretną normą prawa odnoszącą się do tego terenu;
- prognoza oddziaływania na środowisko rozpoznaje znaczące skutki urbanizacji i analizuje wpływ planu na wody, gleby, klimat, przyrodę ożywioną, obszary chronione, korzyści ekologiczne i krajobraz;
- plan zawiera konkretne ustalenia ochrony środowiska i gospodarki wodami, w tym zakazy niekorzystnej zmiany stosunków wodnych i zasady zabezpieczenia nieruchomości sąsiednich przed spływem wód opadowych;

- ustawa uzdrowiskowa nie ustanawia generalnego zakazu budownictwa mieszkaniowego w strefie „B”, lecz uzależnia je od zachowania wymogów ochronnych, które pozostają wiążące także na etapach realizacyjnych;
- częściowe rozstrzygnięcie nadzorcze nie tworzy domniemania wadliwości całego planu i nie może zastąpić wykazania konkretnej sprzeczności z prawem pozostających w obrocie ustaleń;
- zarzut dotyczący trybu sporządzania planu nie wykazuje kwalifikowanego uchybienia wobec 57MN, które uzasadniałoby sankcję z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Zaskarżona uchwała podlega kontroli legalności, a nie kontroli celowości. Sąd nie zastępuje organu planistycznego w wyborze pomiędzy kilkoma prawnie dopuszczalnymi wariantami zagospodarowania. Warunkiem ingerencji w obowiązujący akt prawa miejscowego jest stwierdzenie konkretnej sprzeczności z prawem o charakterze uzasadniającym sankcję nieważności. W ocenie Organu Skarżący takiej podstawy w stosunku do pozostających w obrocie ustaleń, w szczególności terenu 57MN, nie wykazali.

Mając powyższe na uwadze, Rada Miasta Ustroń wnosi o oddalenie skargi w całości w zakresie pozostającym przedmiotem postępowania.

Załączniki / dokumentacja przekazywana Sądowi

1. akta sprawy i dokumentacja planistyczna dotycząca uchwały nr XXXI/352/2026, w tym uchwała wraz z załącznikami, dokumentacja wyłożeń i rozpatrzenia uwag;
2. część graficzna planu – załącznik nr 1 do uchwały nr XXXI/352/2026;
3. prognoza oddziaływania na środowisko miejscowego planu, wersja z dnia 25 listopada 2025 r.;
4. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr IFIII.4131.1.38.2026 z dnia 5 czerwca 2026 r.;
5. odpowiedź na skargę wraz z wymaganymi odpisami.