

II SA/Op 489/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-02-09
Data wpływu	2015-11-13
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
Sędziowie	Elżbieta Kmiecik Elżbieta Naumowicz /przewodniczący/ Teresa Cisyk /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Sygn. powiązane	II OSK 1410/16
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 594; art. 101 ust. 1.; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Elżbieta Naumowicz Sędziowie Sędzia WSA Teresa Cisyk (spr.) Sędzia WSA Elżbieta Kmiecik Protokolant Sekretarz sądowy Agnieszka Jurek po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 lutego 2016 r. sprawy ze skargi K. M. i R. M. na uchwałę Rady Gminy Turawa z dnia 7 grudnia 2012 r., Nr [...] w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oddała skargę.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi, wniesionej przez K. i R. M., jest uchwała Rady Gminy Turawa z dnia 7 grudnia 2012 r., Nr [...], w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...].

Podjęcie zaskarżonej uchwały poprzedzone zostało działaniami z zakresu procedury planistycznej, w ramach których Rada Gminy Turawa podjęła w dniu 15 października 2010 r. uchwałę Nr [...], w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...]. W § 1 tej uchwały wskazano, że przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy [...], dla części obszaru wsi [...] zawierającego część graficzną i tekstową, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W § 3 postanowiono, że traci moc uchwała z dnia 20 czerwca 2008 r., Nr [...], w sprawie przystąpienia do sporządzania projektu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego Gminy [...], obszaru administracyjnego wsi [...], gminy [...], w § 4 ustalono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, a w § 5, że podlega publikacja na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy i BIP.

Następnie, ogłoszeniem z dnia 31 marca 2011 r., Wójt Gminy Turawa zawiadomił o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części północno-zachodniej obszaru wsi [...] oraz o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i terminie do składania uwag i wniosków.

Gmina wystąpiła też do Wójta Gminy [...], Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Opolu, Opolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Opolu, Urzędu Komunikacji Elektronicznej w Opolu, Starosty Opolskiego, Marszałka Województwa Opolskiego, Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Turawie o zaopiniowanie projektu planu. Po uzyskaniu opinii, w dalszej kolejności projekt planu miejscowego został przedłożony do uzgodnienia Wojewodzie Opolskiemu, Opolskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków, Zarządowi Województwa Opolskiego, Zarządowi Powiatu Opolskiego, Zarządowi Dróg Powiatowych w Opolu, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu, Wojewódzkiemu Sztabowi Wojskowemu w Opolu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Delegatura w Opolu, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu, Komendzie Miejskiej Powiatowej Straży Pożarnej w Opolu, Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Opolu,

Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe Nadleśnictwo Turawa, Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe Nadleśnictwo Opole, Dyrektorowi Okręgowego Urzędu Górniczego w Gliwicach, EnergiaPro S.A. Tauron Dystrybucja Oddział Opole, Polskim Sieciom Elektroenergetycznym Południe Sp. z o.o. w Katowicach, Górnoląskiej Spółce Gazownictwa Sp. z o.o. w Opolu, Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej we Wrocławiu oraz Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu. Następnie, komunikatem w prasie lokalnej (Nowa Trybuna Opolska) i obwieszczeniem Wójta Gminy Turawa z dnia 7 sierpnia 2012 r. poinformowano o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w dniach od 16 sierpnia 2012 r. do 13 września 2012 r., a także o planowanej na dzień 7 września 2012 r. publicznej dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu oraz o możliwości wnoszenia pisemnie uwag do projektu planu, w terminie do dnia 28 września 2012 r.

W ustalonym terminie do organu wpłynęło 20 uwag. Na skutek rozpoznania wniesionych uwag, Wójt Gminy Turawa, zarządzeniem z dnia 15 października 2012 r., uwzględnił w całości 10 uwag (nr 3,4,5,6,8,10,11,12,13 i 20). W części uwzględnił 4 uwagi dotyczące: budowy budynku mieszkalno-rekreacyjnego na terenie oznaczonym symbolem 3US (uwaga nr 9); działek nr a i b w zakresie rezygnacji z części planowanej drogi dojazdowej [...] i parkingu [...] (uwaga nr 14); działek nr c, d i e, w zakresie możliwości budowy sklepu do 1000 m² powierzchni użytkowej, jako zgodnej z planowanym przeznaczeniem terenu na usługi oznaczonej symbolem U (uwaga nr 16) oraz w sprawie wyznaczenia drogi ogólnodostępnej za [...] (uwaga nr 17). Nie uwzględnił 2 uwag (uwaga nr 2 i 19). Ponadto, w stosunku do 5 uwag dotyczących: działek nr f i g (uwaga nr 1), nr h (uwaga nr 7), nr i, j, k, l, m, n (uwaga nr 13, w sprawie korekty drogi [...] pomiędzy terenami oznaczonymi jako 5MN, RM, 6iMN, RM oraz dojazdu wewnętrznego na działce nr o, na terenie oznaczonym 19 MN (uwaga nr 18) i w sprawie przeznaczenia działek nr p, r i s na cele usługowe (uwaga nr 2), stwierdził, że nie wymagają one rozstrzygnięcia.

W dniu 7 grudnia 2012 r. Rada Gminy Turawa podjęła uchwałę Nr [...] w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...]. Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm. - zwanej dalej: "u.s.g.") i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647), dalej zwanej "ustawą" lub "u.p.z.p." oraz w związku z uchwałą podjętą w dniu 15 października 2010 r., Nr [...], Rady Gminy Turawa w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...]. Jednocześnie stwierdzono, że uchwała nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [...], ustalonego uchwałą Rady Gminy Turawa z dnia 6 listopada 2010 r., Nr [...] (§ 1 ust. 1 uchwały). W § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały wskazano, że integralną częścią uchwały jest tekst planu oraz rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1; rozstrzygnięcie Rady Gminy Turawa o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu miejscowego w czasie jego wyłożenia do publicznego wglądu, stanowiące załącznik nr 2 oraz rozstrzygnięcie Rady Gminy Turawa o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz o zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (załącznik nr 3). W § 14 pkt 2 uchwały, Rozdziału 8 regulującego szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, postanowiono m.in., że dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem MN powierzchnia działki nie powinna być mniejsza niż 1000 m², a najmniejsza szerokość działki frontowej powinna wynosić 22 m z dopuszczeniem tolerancji 20%.

W § 16 ust. 3 pkt 2, Rozdziału 9 uchwały regulującego szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy postanowiono, że strefa ograniczenia zabudowy i zagospodarowania terenów w sąsiedztwie linii elektroenergetycznej 15 kV obejmuje pas terenu o szerokości 8,0 m od osi linii po obu jej stronach. W zakresie powyższego ograniczenia w § 16 ust. 6 ustalono zakaz sadzenia drzew i krzewów dla wprowadzenia pasów wolnych od drzew, gałęzi konarów i krzewów (pkt 1), zabudowy i trwałego zagospodarowania z przeznaczeniem na stały pobyt ludzi (pkt 2) i zapewnienie dojazdu oraz dostępu do urządzeń elektroenergetycznych, umożliwiającego nadzór techniczny oraz ich remont lub przebudowę (pkt 3).

Stosownie do § 53 ust. 3 pkt 1 uchwały, dla terenów komunikacji drogowej obejmującej drogi wewnętrzne, w tym m.in. drogi [...], ustalono najmniejszą szerokość w liniach rozgraniczających dróg KDW - 8,0 m.

Zgodnie natomiast z § 28 pkt 1 uchwały, do czasu realizacji ustaleń planu miejscowego tereny przewidziane do zabudowy i zagospodarowania mogą być użytkowane bez zmian w sposób dotychczasowy, pod warunkiem ich udostępnienia w zakresie wykonania niezbędnych badań i czynności wynikających z ustaleń planu miejscowego. Powyższa uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu [...], pod poz. [...] i weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. w dniu [...].

Pismem z dnia 20 lipca 2015 r. K. i R. M., powołując się na art. 101 u.s.g., wezwali Radę Gminy Turawa do usunięcia naruszenia prawa, wywołanego podjęciem uchwały z dnia 7 grudnia 2012 r., Nr [...]. Wskazali, że w skutek podjęcia ww. uchwały planowane przeznaczenie ich działki nr t - pod drogę wewnętrzną - w 90% zmienia dotychczasowe jej przeznaczenie, co uniemożliwia im zrealizowanie budowy domu jednorodzinnego. Powyższe stanowi naruszenie art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego, bowiem bezprawnie pozbawiono ich prawa do swobodnego korzystania z nieruchomości w granicach jej przeznaczenia. Wnieśli o powtórzenie procedury uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w części dot. działki nr t, co do procedur pominiętych w trakcie pierwotnego - wadliwego - jej uchwalenia, przy uwzględnieniu, że ww. działka z uwagi na jej lokalizację (oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) przeznaczona winna zostać w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych.

Odpowiadając na powyższe wezwanie, Rada Gminy Turawa w dniu 28 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr [...], wyrażając swoje stanowisko w załączniku do uchwały. Stwierdziła, że uchwała z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...] została sporządzona zgodnie z zasadami i w trybie określonym u.p.z.p. Powyższe potwierdza także stanowisko Wojewody Opolskiego z dnia 14 stycznia 2013 r., nr [...]. W ocenie Rady, uchwalony plan zawiera ustalenia zgodne z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., dotyczące przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu oraz wszelkie elementy wymienione w art. 15, w tym m.in.: określa zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Dodatkowo organ wskazał, że w trakcie prowadzonej procedury opracowywania projektu planu dla części miejscowości [...] strona nie wносиła żadnych uwag ani wniosków do wyłożonego do publicznego wglądu projektu omawianego planu, a także w odwołaniu nie podała jakich procedur pominięto w trakcie uchwalania planu. Organ poinformował również, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie wskazuje i nie rozstrzyga o lokalizacji dróg wewnętrznych.

Pismem z dnia 8 października 2015 r., które wpłynęło do organu w dniu 12 października 2015 r., K. i R. M. - reprezentowani przez pełnomocników, tj. radców prawnych: K. K. i N. K., na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., zaskarżyli uchwałę Rady Gminy Turawa z dnia 7 grudnia 2012 r., Nr [...], do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. Zarzucając zaskarżonemu aktowi rażąco naruszenie przepisów prawa, tj.: art. 1 ust. 2 pkt 1, 7 i 9 u.p.z.p. w zw. art. 6 ust. 2 pkt. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zakresie w jakim organ naruszył ich konstytucyjne prawo własności poprzez zmianę przeznaczenia nieruchomości w ponad 90% pod drogę wewnętrzną, służącą wyłącznie osobom trzecim, co całkowicie pozbawia ich możliwości wykorzystania działki na cele budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego, wnieśli o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały, ewentualnie stwierdzenie jej nieważności w części, w zakresie w jakim uchwała ta kształtuje przeznaczenie nieruchomości nr t, oraz zasądzenie od Gminy Turawa kosztów postępowania według norm przepisanych lub w razie złożenia wykazu kosztów, zgodnie z tym wykazem.

W uzasadnieniu skargi wskazali, że dnia 5 lipca 2002 r. na mocy umowy sprzedaży nabyli nieruchomość położoną w [...], nr ewidencyjny t, stanowiącą grunty orne, dla której Sąd Rejonowy prowadzi księgę wieczystą nr [...]. Podnieśli, że przed uchwaleniem planu miejscowego działka nr t w ewidencji gruntów była oznaczona jako grunty orne, jednakże - ich zdaniem - z uwagi na spełnienie warunków przewidzianych w art. 61 u.p.z.p., tj. dostęp do drogi publicznej, jak również fakt jej położenia w otoczeniu domów jednorodzinnych, spełniała warunki uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla celów budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego. Akcentowali, że mieszkając za granicą nosili się z zamiarem rozpoczęcia inwestycji budowlanej w postaci domu mieszkalnego jednorodzinnego, w związku z planami przeprowadzenia się na stałe do Polski. Taki był też cel zakupienia działki nr t w 2002 r., o czym wielokrotnie informowali organ. Skarżona uchwała, w ich ocenie, zmienia przeznaczenie nieruchomości w ponad 90%, przeznaczając ją pod drogę wewnętrzną o szerokości 8,0 m wraz z strefą ochronną o szerokości 4,0 m, co powoduje, że z szerokości działki 16,0 m (na całej jej długości), pozostaje niecałe 4,0 m, które przeznaczono w planie pod usługi, a w środkowej części działki zaplanowano skrzyżowanie. Takie parametry działki uniemożliwiają wszczęcie i przeprowadzenie jakiegokolwiek przedsięwzięcia budowlanego. W dalszej kolejności, odwołując się do treści art. 1ust. 2 pkt. 1 i 9 u.p.z.p., wywodzili, że w procedurze kształtowania polityki przestrzennej nie może zostać pominięty interes jednostki. Należy bowiem brać pod uwagę zarówno walory ekonomiczne przestrzeni, czy potrzeby interesu publicznego, jak również kwestie ochrony prawa własności. Taka interpretacja władztwa planistycznego, w ocenie skarżących, wynika z art. 6 u.p.z.p. Uchwalenie przez organ kategorii drogi przebiegającej przez ich działkę, jako drogi wewnętrznej, pozbawia ich możliwości skorzystania z odszkodowania wynikającego z art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782), a także z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., z uwagi na brak zainteresowania na wolnym rynku działką przeznaczoną pod drogi wewnętrzne. Końcowo stwierdzili, że w okolicznościach niniejszej

sprawy naruszono ich prawo do ochrony własności prywatnej, zagwarantowane w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Tym bardziej, że są właścicielami wyłącznie jednej działki i planując na niej drogę wewnętrzną, organ pozbawił ich możliwości jej wykorzystania i przeprowadzenia planowanej inwestycji budowlanej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Turawa wniosła o oddalenie skargi w całości. Odnosząc się do zarzutów skargi organ wyjaśnił, że realizując zadania publiczne określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwzględniając art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji RP, organ niejednokrotnie zobligowany jest ingerować w stosunki własnościowe nieruchomości stanowiących własność osób trzecich. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...], Rada Gminy zaakceptowała skarżone rozwiązanie przestrzenne, obejmujące usytuowanie drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem [...], m.in. na działce nr t, gdyż planowana droga wewnętrzna jest niezbędnym elementem systemu komunikacyjnego obszaru istniejącej i planowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz planowanej zabudowy usługowej. Organ wyjaśnił, że w trosce o ład przestrzenny, droga [...] zaplanowana została na przedłużeniu istniejącej i urzędzonej ulicy [...] i stanowi kontynuację prostokątnego układu ulic osiedla domów jednorodzinnych. Rozstrzygając w zakresie usytuowania kwestionowanej drogi, dokonano również oceny walorów ekonomicznych i przydatności inwestycyjnej nieruchomości nr t, w wyniku czego ustalono, że działka skarżących, której szerokość wynosi 16,0 m, nie spełnia wymagań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie minimalnej szerokości, która dla zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej nie może być mniejsza niż 22,0 z tolerancją 20%, co wynika z § 14 pkt. 2 uchwały. Ponadto, nieruchomość posiada dostęp do drogi gminnej jedynie w części frontowej, a z uwagi na niewielką szerokość działki niemożliwa jest jej zabudowa w głębi terenu, co wymagałoby wydzielenia drogi dojazdowej i jednocześnie wykluczyło możliwość zabudowy terenu zgodnie z przepisami budowlanymi. Na obszarze działki nr t wyznaczone zostały również dwie strefy ochronne istniejących sieci energetycznych 15 kV, każda o szerokości 16,0 m, co wyklucza zabudowę działki w miejscu wyznaczonych stref. Końcowo organ wskazał, że właściciele nieruchomości nie składali wniosków ani uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dla działki nr t km. [...], nie została wydana ani decyzja o warunkach zabudowy, ani pozwolenie na budowę. Biorąc zatem pod uwagę uwarunkowania przestrzenne, konieczność zapewnienia prawidłowego układu obsługi komunikacyjnej obszaru oraz ustalenia dotyczące działki nr t km. [...], organ stwierdził, że droga wewnętrzna [...] usytuowana została prawidłowo, a jej lokalizacja nie jest nadużyciem władztwa planistycznego.

W replice na odpowiedź organu, skarżący powtórzyli swoje stanowisko i argumentację przedstawioną w skardze, stwierdzając jednocześnie, że organ gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dokonał nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności, uniemożliwiając skarżącym skorzystanie z dobrodziejstwa art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

W piśmie procesowym z dnia 22 stycznia 2015 r., stanowiącym odpowiedź organu na zarządzenie Sądu wydane na rozprawie sądowej w dniu 14 stycznia 2016 r., do akt sprawy dołączono:

- 1) kopię rysunku miejscowego planu z zaznaczoną działką nr t, strefami ochronnymi dwóch linii energetycznych średniego napięcia 15 kV, planowaną drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem [...] oraz istniejącą drogę oznaczoną symbolem [...] (zał. nr 1);
- 2) kopię monochromatyczną planu (zał. nr 2);
- 3) wykaz dróg istniejących oraz planowanych: [...] i [...], uzupełniające istniejący układ komunikacyjny (zał. nr 3);
- 4) usytuowanie drogi wewnętrznej [...] (zał. nr 4);
- 5) wykaz tabelaryczny działek objętych drogą wewnętrzną [...] z podaniem ich powierzchni oraz powierzchni niezbędnej do wydzielenia planowanej drogi wraz z wypisami z rejestru gruntów (zał. nr 5);
- 6) układ komunikacyjny oraz powiązania istniejących odcinków dróg gminnych, drogi krajowej i powiatowej (zał. nr 6);
- 7) wykaz działek uwzględnianych przy ustaleniu przebiegu drogi [...] wraz z podaniem ich szerokości (zał. nr 7).

W piśmie tym, Wójt Gminy Turawa wyjaśnił, że spornym planem objęto działkę o numerze t (o pow. całkowitej 2600 m²), w tym z przeznaczeniem w części na drogę [...] (obejmującej 1152 m²). Rozwiązanie to oparte zostało na materiałach planistycznych wymienionych w 8 części "Dokumentacji prac planistycznych", a w szczególności na:

1) ustaleniach Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy [...], zawartych m.in. w "Kierunkach rozwoju systemu komunikacji" - cz. II, rozdział 5, gdzie rozwój przestrzenny Gminy uzależniono od adaptacji i rozbudowy systemu komunikacyjnego; 2) ustaleniach Studium, w którym w części rysunkowej dla obszaru usytuowanego pomiędzy ulicami: [...],[...],[...] i [...], przewidziano funkcje: mieszkaniowo-usługową, usługową, usług oświaty oraz usług sportu i rekreacji; 3) mapach zasadniczych i mapach ewidencyjnych. Z materiałów tych wynika, że teren usytuowany w centrum miejscowości, w kwartale pomiędzy ulicami: [...],[...],[...] i [...], o pow. ok 2,5 ha, na którym usytuowana jest również działka nr t, obecnie użytkowany rolniczo, nie posiada dróg umożliwiających jego obsługę komunikacyjną. W związku z powyższym, realizacja ustaleń przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zabudowa obszaru, wymagały zaplanowania układu komunikacyjnego oraz powiązania istniejących odcinków dróg i dojazdów. Organ wyjaśnił, że w załączniku nr 6, wskazano układ istniejących dróg gminnych, drogi krajową i powiatową, usytuowanie działki nr t, obszar wymagający uzupełnienia układu komunikacyjnego oraz planowaną, drogę wewnętrzną [...]. W załączniku nr 6 wskazano również na sposób powiązania planowanych odcinków - planowanej drogi wewnętrznej [...] - z istniejącymi odcinkami dróg i dojazdów. Z uwagi na istniejącą zabudowę działek nr u i v optymalnym miejscem umożliwiającym usytuowanie planowanej, spornej drogi wewnętrznej [...], są niezabudowane działki nr t lub w. Organ wskazał, że działka nr t, stanowiąca współwłasność skarżących, usytuowana jest na wprost istniejącej drogi [...], przewidzianej do przedłużenia, co umożliwi budowę skrzyżowania (z ulicą [...]) o prawidłowych parametrach technicznych. Ponadto, działka skarżących posiada niekorzystne warunki zagospodarowania, z uwagi na szerokość od frontu wynoszącą 16,0 m oraz ograniczenie od północy istniejącą zabudową sąsiedniej działki nr u, usytuowaną w granicy. Organ wyjaśnił, że w § 14 pkt 2 skarżonej uchwały postanowiono, że dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem MN, najmniejsza szerokość frontu działki powinna wynosić w zabudowie mieszkaniowej wolnostojącej 22,0 m z dopuszczeniem tolerancji 20%. Zatem dla celów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonej symbolem MN, minimalna szerokość winna wynosić co najmniej 17,6 m. Skoro szerokość frontu działki nr t wynosi 16,0 m, to nie spełnia ustaleń planu zagospodarowania dot. parametrów działek określonych w § 14 pkt 2 skarżonej uchwały. Powyższych ograniczeń nie posiada natomiast działka nr w, której szerokość od frontu wynosi 19,0 m oraz posiada korzystne warunki zagospodarowania, zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dalej organ wskazał, że nad terenem działki nr t usytuowane są dwie linie energetyczne średniego napięcia 15kV, wymagające ustalenia w planie dwóch stref ochronnych o szerokości 16,0 m dla każdej z nich, co z kolei wyklucza możliwość zabudowy działki w ich obrębie. Ustalenia te zostały zawarte w § 16 ust 3 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym w granicach obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zakazuje się realizacji i ustala się strefy ograniczenia zabudowy i zagospodarowania terenów w sąsiedztwie linii energetycznych, obejmujących dla linii 15 kV pas terenu o szerokości 8,0 m od osi linii po obu jej stronach. Jednocześnie organ zasygnalizował, że w trakcie prac planistycznych skarżący nie składali wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...], nie wnosili uwag do wyłożonego przedmiotowego projektu planu, jak również nie składali wniosku do Wójta Gminy Turawa o wydanie decyzji o warunkach zabudowy działki nr t.

Na rozprawie sądowej w dniu 9 lutego 2016 r., pełnomocnik skarżących podtrzymał argumentację skargi i zawarte w niej stanowisko. Akcentował, że przy ustalaniu przebiegu drogi nie był przez organ rozważany inny jej przebieg. Podkreślił, że przyjęte usytuowanie drogi całkowicie blokuje właścicielom jakiegokolwiek zagospodarowanie ich działki i uniemożliwia również jej sprzedaż.

Pełnomocnik organu - radca prawny H. B., wnosila i wywodziła jak w odpowiedzi na skargę. Dodała, że sporna droga posiada status drogi wewnętrznej, a nie publicznej i organ brał pod uwagę jej lokalizację na terenie działki sąsiedniej, ale uwzględnił parametry działki skarżących, która nie posiada szerokości co najmniej 17,5 m. Za wyborem tej lokalizacji przemawiały także względy bezpieczeństwa infrastruktury, tj. konieczność zapewnienia sprawnego przejazdu przez projektowane skrzyżowanie, jak również organ wziął pod uwagę zasadę proporcjonalności przy ograniczaniu prawa własności. Projektowana droga jest przedłużeniem istniejącej drogi będącej drogą wewnętrzną. Zasygnalizowała również fakt niepodejmowania przez skarżących żadnych czynności w odniesieniu do spornej działki.

Pełnomocnik organu – B. J. - również wnosila o oddalenie skargi. Wskazała, że o wyborze działki decydował fakt niemożliwości jej zabudowy budynkami mieszkalnymi, także istnienie na działce sąsiedniej istniejąca zabudowa w granicy. Poza tym, uwzględniono przebieg stref ochronnych linii średniego napięcia, a także konieczność, aby drogi połączone w węźle przecinały się pod kątem prostym oraz, aby droga zapewniła dostęp do jak największej liczby nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.), zwanej P.p.s.a., wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a. Sąd rozstrzygając w granicach danej sprawy nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną.

Na mocy zaś art. 147 § 1 P.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę, Sąd stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Brak podstaw do uwzględnienia skargi, w myśl art. 151 P.p.s.a., skutkuje z kolei jej oddaleniem.

W niniejszej sprawie skarga wniesiona została na uchwałę Rady Gminy w Turawie z dnia 7 grudnia 2012 r., Nr [...], w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...], złożona w trybie art. 101 cyt. wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej u.s.g. W związku z powyższym, w pierwszej kolejności rozważenia wymagały zatem kwestie formalne, związane ze spełnieniem przez skarżących ustawowych przesłanek zaskarżenia tego aktu do Sądu. Wskazany przepis stanowi bowiem podstawę prawną wniesienia do sądu skargi na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Bezsprzecznie, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Kompetencje do jej podjęcia przez organ stanowiący gminy określone zostały w art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jej uchwalenie następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), zwanej nadal "ustawą" lub w skrócie: u.p.z.p. Jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), którego uchwalenie należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.g.), jest on niewątpliwie aktem normatywnym z zakresu administracji publicznej.

W myśl art. 101 ust. 1 u.s.g., skargę do sądu administracyjnego na uchwałę organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały uchwałą tą naruszone, po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa. Analizując skargę na uchwałę rady gminy wnoszoną w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd administracyjny po ustaleniu, że zaskarżona uchwała wydana została w sprawie z zakresu administracji publicznej zobowiązany jest do zbadania, czy skarga spełnia wymagania formalne co do terminu jej wniesienia, poprzedzenia skargi wezwaniem do usunięcia zarzucanego naruszenia, a następnie, gdy wymagania te zostały spełnione, do zbadania legitymacji skargowej, która wiąże się z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia.

W rozpatrywanej sprawie wniesienie skargi do tut. Sądu poprzedzone zostało wezwaniem Rady Gminy Turawa do usunięcia naruszenia prawa, poprzez wystosowanie do tego organu pisma z dnia 20 lipca 2015 r., które wpłynęło do organu w dniu 12 sierpnia 2015 r. Odpowiedź organu na to wezwanie (po uprzednim uzupełnieniu przez wnioskodawców barków formalnych), wyrażona została w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 sierpnia 2015 r., Nr [...], doręczonym pełnomocnikowi skarżących w dniu 10 września 2015 r., co wynika ze zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki. W związku z powyższym, skarga wniesiona do Sądu w dniu 12 października 2015 r., spełniała wymogi formalne określone w art. 53 ust. 2 P.p.s.a.

Przechodząc do oceny legitymacji procesowej skarżących do wniesienia skargi na kwestionowaną uchwałę w oparciu o art. 101 ust. 1 u.s.g., dostrzec przede wszystkim należy, że wskazany przepis wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Przyjęcie, w świetle powołanego przepisu, że skarżący posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały i stwierdzenie, że doszło do naruszenia interesu prawnego, bądź uprawnienia, daje skarżącemu podstawę do tego, aby Sąd rozpoznał sprawę i orzekł o tym, czy naruszenie interesu, bądź uprawnienia, nastąpiło wraz z naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Oznacza to, że podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie,

ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego), zaś podstawą jej wzruszenia - niezgodność z prawem (por. postanowienie SN z dnia 3 września 1998 r., sygn. akt III RN 52/98, LEX nr 35587; wyrok NSA z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2349/14, LEX nr 1657653). Zauważyć trzeba, że do wniesienia skargi legitymuje wyłącznie fakt naruszenia interesu prawnego, a nie tylko zagrożenia naruszeniem. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. winien tym samym wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia i dowieść, że zaskarżona uchwała narusza prawo, przy czym jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, tj. np. pozbawia go pewnych, gwarantowanych prawem uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Cechą interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest przede wszystkim bezpośrednio związku pomiędzy sytuacją skarżącego, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Stąd ustalenie interesu prawnego konkretnego podmiotu nie odbywa się wyłącznie na poziomie normatywnym, lecz wymaga skonfrontowania treści normy prawnej z określonym stanem faktycznym. Skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. może skutecznie wnieść ten kto wykáže, że jego interes znajduje ochronę w aktualnie funkcjonującym porządku prawnym i został naruszony kwestionowaną uchwałą (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 117/13, LEX nr 1511174, postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1563/04, LEX nr 171196).

Oceniając legitymację procesową skarżących w kontekście przedstawionych dotychczas rozważań, dotyczących kryterium interesu prawnego oraz jego naruszenia, o których mowa w art. 101 u.s.g., Sąd uznał, że niewątpliwie skarżący posiadają interes prawny w zaskarżeniu uchwały Rady Gminy w Turawie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...], a to z uwagi na fakt, że jej postanowienia dotyczą terenu obejmującego działkę nr t, stanowiącą własność skarżących. Wyjaśnić bowiem trzeba, iż w planie miejscowym teren, na którym położona jest nieruchomość skarżących, oznaczony został symbolem [...]. Zgodnie z § 6 ust.1 pkt 24 uchwały, symbolem [...] oznaczono tereny dróg wewnętrznych, ogólnodostępnych. Uchwała reguluje zatem sytuację prawną skarżących jako współwłaścicieli nieruchomości objętej planem miejscowym. Ich interes prawny wynika z przysługującego im prawa własności nieruchomości, podlegającego ochronie prawnej na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

W niniejszej sprawie skarżący wywodzą, że ich interes prawny został naruszony na skutek zmiany zaskarżoną uchwałą przeznaczenia terenu obejmującego ich nieruchomość, z gruntów rolnych, na tereny drogi wewnętrznej, i wiąże to naruszenie z nieuprawnioną ingerencją organu w przysługujące im prawo własności oraz z przekroczeniem przez organ granic władztwa planistycznego.

W kontekście argumentacji skarżących wskazać przyjdzie, że zarówno zakres władztwa planistycznego gminy, jak i procedura planistyczna zostały uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawowo określony tryb postępowania i wyznaczenie kompetencji organów gminy stanowi przy tym gwarancję ochrony praw podmiotów, których interesy prawne mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dla zapewnienia tej gwarancji konieczne jest podejmowanie przez organy działań w zakresie uchwalenia, czy też zmiany planu miejscowego, zgodnie z przepisami prawa ustrojowego oraz procesowego i materialnego.

W tej sprawie, Rada Gminy Turawa podjęła zaskarżoną uchwałę w granicach kompetencji przyznanych jej na mocy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz określonych w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Jednocześnie też, jak wynika z przedłożonych dokumentów, podjęła zaskarżoną uchwałę z zachowaniem zasad i trybu określonego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. obowiązujących przy uchwalaniu planu, nadto treść planu jest zgodna z rysunkiem tego planu. Oceniając procedurę planistyczną poprzedzającą uchwalenie planu miejscowego należy stwierdzić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...] został sporządzony i uchwalony w trybie przepisów powołanej wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązujących w dacie uchwalenia.

Z dokumentacji planistycznej złożonej do akt sprawy wynika, że w dniu 15 października 2010 r. Rada Gminy Turawa podjęła uchwałę Nr [...] w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...]. Ogłoszenie Wójta Gminy Turawa o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ukazało się w gazecie lokalnej (Nowa Trybuna Opolska) w dniu 30 marca 2011 r., a obwieszczenie Wójta Gminy Turawa, o podobnej treści, zostało zamieszczone na tablicach informacyjnych w budynkach UG oraz stronie internetowej BIP urzędu gminy w dniu 31 marca 2011 r. W ogłoszeniu tym ustalono termin składania wniosków do projektu planu na dzień 13 maja 2011 r. Ponadto, wysłano zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzania przedmiotowego planu do organów i instytucji właściwych do uzgadniania opiniowania planu. Równocześnie przeprowadzono analizę uwarunkowań do planu, a następnie

przystąpiono do sporządzania projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W dniu 1 czerwca 2011 r. ukazało się rozstrzygnięcie Wójta Gminy Turawa w sprawie rozpatrzenia wniosków do projektu planu miejscowego. Dnia 10 maja 2012 r. projekt planu został wysłany do opiniowania i uzgodnień. Po ich uzyskaniu, zostało opublikowane dnia 7 sierpnia 2012 r. ogłoszenie Wójta Gminy Turawa o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu i o terminie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Jednocześnie zamieszczono obwieszczenie Wójta Gminy Turawa na tablicach ogłoszeń. Projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 16 sierpnia 2012 r. do 13 września 2012 r. Uwagi złożone do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...] zostały rozpatrzone rozstrzygnięciem Wójta Gminy Turawa z dnia 15 października 2012 r. W następstwie ww. czynności i działań, dnia 7 grudnia 2012 r. Rada Gminy Turawa podjęła uchwałę Nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dniu [...] uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, pod poz. [...].

W związku z powyższym, nie można przyjąć, że Rada Gminy Turawa naruszyła procedurę planistyczną przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi [...].

Dokonując dalszej oceny skarżonej uchwały, w kontekście zarzutu związanego z bezprawnym pozbawieniem skarżących prawa do nieruchomości, wyjaśnić należy, że o ile prawo własności korzysta z ochrony konstytucyjnej (art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP), to jednak nie ma ono charakteru bezwzględnego i może podlegać ograniczeniom, a jego treść kształtuje m.in. właśnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dostrzec trzeba, że możliwość ograniczenia prawa własności dopuszczona została w samej Konstytucji RP. W tym zakresie, np. przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji przewiduje możliwość wyłączenia, które jest dopuszczalne wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dopuszczalne są ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które mogą być ustanawiane w ustawie i wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Nie mogą one przy tym naruszać istoty wolności i praw. Stosownie do przywołanych wyżej regulacji przyjąć należy, że ingerencja w sferę prawa własności jest według Konstytucji RP dopuszczalna. Musi jednak pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Dodatkowo, na możliwość wprowadzenia ustawowych ograniczeń wskazuje także przepis art. 140 K.c., zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Upoważnienie gminy do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na jej obszarze przewidziane zostało w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Upoważnienie gminy do ingerencji w prawo własności wynika natomiast wprost z treści art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wpływają zatem na sposób wykonywania prawa własności, a gmina ma możliwość planowania przestrzeni publicznej niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Przepis art. 1 ust. 2 ustawy określa przy tym szereg równorzędnych przesłanek, które winny zostać wzięte pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymieniając wśród nich w pkt 1 wymagania ładu przestrzennego, w pkt 7 - prawo własności, a w pkt 9 - potrzeby interesu publicznego. Wbrew twierdzeniu skarżących, ustawodawca nie przyznaje szczególnej ochrony prawa własności, stawiając je na równi z innymi wartościami, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy, a które winny być w działaniach gminy wyważone, stosownie do realizowanych celów.

W kontekście powyższych uwag zauważyć również należy, że rozważanie wariantów w zakresie ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu możliwe jest na etapie projektowania, tj. poprzedzającym uchwalenie planu, na

którym ustawodawca przewidział dyskusję publiczną i zgłaszanie uwag co do przewidywanych ustaleń. Jak wynika z przedłożonych dokumentów, skarżący nie zgłaszali uwag do projektu planu w trybie wynikającym z art. 17 u.p.z.p., co powodowałoby konieczność udzielenia im odpowiedzi i wyjaśnienie zasadności budowy spornej drogi. Pierwsze uwagi do planu zgłoszone zostały dopiero w piśmie z dnia 20 lipca 2015 r., tj. w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, czyli już po uchwaleniu zaskarżonej uchwały. Przy czym projekt planu miejscowego, jak wykazano powyżej, był wyłożony do publicznego wglądu od 16 sierpnia do 13 września 2012, a termin zgłaszania do niego uwag upływał 28 września 2012 r. Odnotować również przyjdzie, że z dokumentacji planistycznej wynika bezspornie, że organ przeprowadził konsultacje społeczne i rozpoznał wszystkie uwagi wniesione w toku procedur, czemu dał wyraz w załączniku nr 2 do uchwały z dnia 7 grudnia 2012 r., Nr [...], rozstrzygającej o sposobie rozpoznania uwag zgłoszonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi [...], szczegółowo przedstawiony w części wstępnej uzasadnienia.

Zauważyć też przyjdzie, że wobec brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., przeznaczenie danego terenu pod drogę (publiczną lub wewnętrzną) mieści się w pojęciu władztwa planistycznego gminy. Istotne jest także, że do zadań własnych gminy, oprócz wskazanego już uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, należy - stosownie do normy art. 7 ust. 1 u.s.g. - zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot. W szczególności zadania te obejmują sprawy ładu przestrzennego, gminnych ulic, organizacji ruchu drogowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. W konsekwencji, przeznaczając tereny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną czy też zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z towarzyszącą zabudową usługową, Gmina uprawniona była - w ramach przyznanych jej kompetencji - dokonać stosownych ustaleń w zakresie właściwego skomunikowania tych terenów z pozostałymi terenami, w tym ich właściwego połączenia z siecią istniejących i zaprojektowanych dróg. Z załącznika graficznego przedmiotowego planu - stanowiącego integralną część zaskarżonej uchwały - wynika, że obsługa komunikacyjna terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową w najbliższym obszarze, na którym znajduje się działka skarżących, będzie odbywać się układem dróg wewnętrznych poprzez włączenie planowanego drogi nr [...] do istniejącej drogi wewnętrznej [...]. Z załącznika nr 5 do uchwały wynika, że droga [...] została usytuowana na 7 działkach o numerach t, w, x, y, z, aa (podzielona na ab, ac, ad, o,ae i af) oraz ag, i zaplanowana jako droga zapewniająca dojazd do działek na terenie przeznaczonym w planie pod zabudowę jednorodzinną. Stanowi ona zatem, jak akcentował organ, część układu komunikacyjnego dla rozwijającej się zabudowy mieszkaniowej poprzez przedłużenie istniejącej drogi wewnętrznej [...], co umożliwi także budowę skrzyżowania o prawidłowych parametrach technicznych. Podejmując rozstrzygnięcie w kwestii lokalizacji drogi wewnętrznej na działce skarżących, organ dokonał dogłębnej analizy, w wyniku której ustalił, że z uwagi na istniejącą zabudowę działek nr u i v - optymalnym miejscem umożliwiającym usytuowanie planowanej drogi wewnętrznej [...] są niezabudowane działki nr t lub w. Organ wskazał, że działka skarżących o nr t, usytuowana jest na wprost istniejącej drogi [...], przewidzianej do przedłużenia, ponadto działka ta posiada niekorzystne warunki zagospodarowania, z uwagi na szerokość frontu wynoszącą 16,0 m oraz ograniczenie istniejącą w granicy zabudową działki nr u. Zgodnie z § 14 pkt 2 skarżonej uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem MN, najmniejsza szerokość frontu działki powinna wynosić w zabudowie mieszkaniowej wolnostojącej 22,0 m z dopuszczeniem tolerancji 20%. Dla celów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, minimalna szerokość winna wynosić co najmniej 17,6 m. Dodatkowo też nad terenem działki nr t usytuowane są dwie linie energetyczne średniego napięcia 15kV, wymagające ustalenia w planie dwóch stref ochronnych, o szerokości 16,0 m każdej ze stref, co w świetle zapisów § 16 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 uchwały wyklucza możliwość zabudowy działki skarżących w ich obrębie. W tych okolicznościach, skoro szerokość frontu działki nr t wynosi 16,0 m, to nie spełnia ona ustaleń planu zagospodarowania dot. parametrów działek, określonych w § 14 pkt 2 skarżonej uchwały. Powyższych ograniczeń, jak wykazał organ, nie posiada natomiast działka nr w, której szerokość od frontu wynosi 19,0 m oraz posiada ona korzystne warunki zagospodarowania, zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Oceniając w związku z tym zakres ingerencji organu uznać należało, że nie ma ona znamion dowolności i mieści się w granicach wyznaczonych interesem publicznym. Wprawdzie w odczuciu skarżących zapisy planu nie dają im możliwości zabudowy nieruchomości w zakresie zgodnym z ich planami, jednakże podkreślić trzeba, że na mocy powołanego wcześniej art. 4 u.p.z.p., organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właściciela gruntów. Samo zaś kwestionowanie rozwiązań planistycznych przez skarżących, nie świadczy o naruszeniu przysługującego im prawa własności. Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 4 u.p.z.p., w planowaniu przestrzennym organy gminy obowiązane są uwzględnić zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, do których niewątpliwie zaliczyć należy planowanie układu komunikacyjnego w zakresie dostępu do drogi. Ponadto, ustalając w planie miejscowym rozwiązanie komunikacyjne w postaci drogi wewnętrznej, oznaczonej jako [...], w oparciu o art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy, organy gminy obowiązane były uwzględnić prawo własności przysługujące właścicielom

wszystkich działek objętych zapisami kwestionowanego planu, w tym także w zakresie planowanego dostępu do drogi publicznej. Jak wskazano powyżej, w przedmiotowej sprawie sporna droga nie została wyznaczona tylko na działce skarżących, lecz także na działkach należących do innych osób, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności ujęcia drogi, co podkreślał organ. Mając zatem na uwadze, że obowiązkiem organu planistycznego było dokonanie ustaleń realizujących wymogi interesu publicznego, przy jednoczesnym poszanowaniu prawa własności, stwierdzić należy w niniejszej sprawie, że ingerencja w prawo własności skarżących, w zakresie wyznaczenia na ich działce drogi wewnętrznej, uzasadniona była interesem publicznym w postaci ustalenia układu komunikacyjnego służącego zapewnieniu nieruchomościom przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową dostępu do drogi. Za wyborem tego rozwiązania przemawiały także względy bezpieczeństwa infrastruktury, w tym konieczność zapewnienia sprawnego przejazdu

Uwzględniając powyższe, w świetle zarzutów skarżących, Sąd stwierdził, że jakkolwiek zapisy zaskarżonego planu miejscowego prowadzą do ograniczenia prawa własności skarżących, to Rada Gminy Turawa nie przekroczyła przysługującego jej na mocy art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym władztwa planistycznego. Nadto Gmina wykazała, jaka koncepcja urbanistyczna przemawiała za przyjęciem kwestionowanego rozwiązania, które w kontekście przedstawionych powyżej rozważań, uznać należało za optymalne.

Z uwagi na fakt, iż na skutek legalnych działań organu gminy w ramach przysługującego władztwa planistycznego, K. i R. M. zostali pozbawieni - poprzez zaplanowanie - prawa do swojej nieruchomości w części obejmującej drogę wewnętrzną, to skarżącym będzie przysługiwało roszczenie odszkodowawcze z mocy art. 36 u.p.z.p. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym akcentuje się, że przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod drogę wewnętrzną oznacza, że na terenie tym będzie mogła zostać zrealizowana wyłącznie droga wewnętrzna. Jeśli takie przeznaczenie terenu w miejscowym planie powoduje obniżenie wartości nieruchomości lub niemożność korzystania z niej w sposób dotychczasowy, to jego właścicielowi przysługują roszczenia wymienione w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Z przepisu tego wynika, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2). Nie ma przeszkód by dokonać oceny, czy któreś z tych rozwiązań bardziej spełnia wymóg zachowania zasady proporcjonalności, czy też są to rozwiązania równorzędne (por. wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1121/11, LEX 1151817). Okoliczności tej zdaje się również nie kwestionuje organ, bowiem w protokole z debaty publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami z dnia 7 września 2012 r., Gmina zobowiązała się do przejęcia bądź wykupienia nieruchomości, na których powstaną drogi wewnętrzne. Jednocześnie Sąd podziela stanowisko skarżących, iż w kwestii odszkodowawczej nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie przepis art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Niezależnie od powiedzianego powyżej, wskazać również wypada, że o ile przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. ustala, że w planie miejscowym obowiązkowo określa się sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, to zgodnie z art. 35 tej ustawy tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Oznacza to, że jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zawarto postanowień określających wykorzystanie danych terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, wówczas z mocy art. 35 ustawy tereny te mogą być wykorzystane w dotychczasowy sposób. Brak zapisu w planie co do tej kwestii oznacza potwierdzenie dotychczasowego sposobu użytkowania terenu (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1174/10, LEX nr 1613177). W niniejszej sprawie, w § 28 ust. 1 skarżonej uchwały Rada Gminy postanowiła, że do czasu realizacji ustaleń planu miejscowego tereny przewidziane do zabudowy i zagospodarowywania mogą być użytkowane bez zmian w sposób dotychczasowy, pod warunkiem ich udostępnienia wg. ustaleń wynikających z postanowień planu miejscowego. Skoro nieruchomość skarżących przed uchwaleniem zaskarżonego planu miejscowego stanowiła działkę rolną, to zgodnie z § 28 uchwały, do czasu podjęcia ewentualnych prac związanych z budową drogi wewnętrznej może być ona użytkowana przez skarżących na dotychczasowych zasadach.

Reasumując, podkreślić należy, że celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustanowienie lokalnego, prawnego porządku planistycznego. Skoro gmina dąży do zachowania ładu przestrzennego także przez skomunikowanie dróg istniejących z planowanymi, przyjmując rozwiązanie komunikacyjne w wyniku

przemysłanej koncepcji, w tym ze szczególnym uwzględnieniem zasady proporcjonalności przy ograniczaniu prawa własności, bezpieczeństwa infrastruktury oraz zapewnienia dostępu do drogi, to w takim przypadku nie można zarzucić gminie nadużycia władztwa planistycznego przy wytyczaniu przebiegu drogi wewnętrznej [...], stanowiącej przedłużenie drogi [...], będącej również drogą wewnętrzną.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, na podstawie art. 151 P.p.s.a. orzeczono, jak w sentencji.