



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2014 r.

Poz. 2430

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 880/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 lutego 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 lutego 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie

z dnia 31 stycznia 2013 r. nr XXXI/219/13

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Smaragdowej w Oławie (mpzp Nowy Otok-Zachód)

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 9, § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu we fragmencie opisanym w pkt I wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Miasta Oława na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie z dnia 31 stycznia 2013 r. nr XXXI/219/13 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Szmaragdowej w Oławie (mpzp Nowy Otok-Zachód), skarżąc jej § 3 ust. 1 pkt 9 i § 6 ust. 2 pkt 2.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) i § 118 w związku z § 143 oraz § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);
- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) oraz § 142 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Wskazując na powyższe Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 9 oraz § 6 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Motywuując zasadność złożonej skargi Wojewoda zaznaczył, że ze względu na upływ trzydziestodniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wniósł skargę na kwestionowaną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Organ nadzoru podał, że Rada Miejska w Oławie w § 3 ust. 1 uchwały zdefiniowała pojęcia używane w tekście planu, m. in. określając w punkcie 9 (a nie – jak omyłkowo podano w uzasadnieniu skargi – w pkt 7) „wskaźnik intensywności zabudowy” jako proporcję sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Wojewoda stwierdził, że z powyższego wynika, że Rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i wskazała, że jest to proporcja sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Organ nadzoru zaznaczył, że ustawa co prawda nie definiuje pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Natomiast Rada określając pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki. Pomięła zatem kondygnacje podziemne, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez nieuprawnioną jego modyfikację oraz przekroczenie kompetencji ustawowych. Rozwijając następnie przedstawioną argumentację organ nadzoru wywiódł, że – w jego ocenie – § 3 ust. 1 pkt 9 przedmiotowej uchwały stanowi modyfikację przepisu rangi ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 118 w związku z § 143 oraz § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Na poparcie swojego stanowiska Wojewoda przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 604/12.

Zdaniem organu nadzoru także zapis § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, dopuszczający dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w przeznaczeniu dopuszczalnym drogi dojazdowe, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż dla tego przeznaczenia Rada nie uregulowała wszystkich wymaganych elementów. Przywołując art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 7 Konstytucji RP, Wojewoda stwierdził, że brakiem kompleksowej regulacji w zakresie ustalenia parametrów dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne w ramach terenu zabudowy mieszkaniowej Rada istotnie naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz

§ 142 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz w związku z art. 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru zaznaczył, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, co spowodowane jest faktem, że poprzez ten teren umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i minister zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Na poparcie swojego stanowiska Wojewoda przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 747/12.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej uwzględnienie, uznając jej zasadność w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że stosownie do przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale

to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 9 oraz § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 31 stycznia 2013 r. nr XXXI/219/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Szmaragdowej w Oławie (mpzp Nowy Otok-Zachód), zarzucając, że § 3 ust. 1 pkt 9 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 118 w związku z § 143 oraz § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), a § 6 ust. 2 pkt 2 podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) oraz § 142 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Wedle art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (pkt 6); zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

W myśl § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego należą ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Przepis § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Stosownie do § 142 ust. 2 powyższego załącznika, akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach.

Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Wedle § 146 ust. 1 cytowanego aktu, w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Po myśli ust. 2 tego paragrafu, jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym.

Stosownie do § 149 wyżej wskazanego załącznika, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Mając na uwadze treść powyższych przepisów prawa oraz zakwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego regulacji zawartych w uchwale Rady Miejskiej w Oławie z dnia 31 stycznia 2013 r. nr XXXI/219/13 zgodzić się należy z organem nadzoru, że zaskarżone przez niego przepisy § 3 ust. 1 pkt 9 i § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem wskazanych przez Wojewodę unormowań.

W § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Oławie zdefiniowała pojęcia używane w tekście planu, m. in. określając w punkcie 9 (a nie – jak omyłkowo podano w skardze – w pkt 7), że przez „wskaźnik intensywności zabudowy” należy rozumieć proporcję sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Jak trafnie stwierdził organ nadzoru, z powyższego wynika, że Rada Miejska w Oławie określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i podała, że jest to proporcja sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Tymczasem – co słusznie podniósł Wojewoda – zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym co prawda nie definiuje pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jednakże z literalnego brzmienia jej art. 15 ust. 2 pkt 6 wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumy powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Natomiast Rada określając pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy podała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki. Pomięła zatem kondygnacje podziemne, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez nieuprawnioną jego modyfikację oraz przekroczenie kompetencji ustawowych. Prawidłowo zatem organ nadzoru ocenił, że § 3 ust. 1 pkt 9 przedmiotowej uchwały stanowi modyfikację przepisu rangi ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 118 w związku z § 143 oraz § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zgodzić się też należy z organem nadzoru, że § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, dopuszczający dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w przeznaczeniu dopuszczalnym drogi dojazdowe, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż dla tego przeznaczenia Rada Miejska w Oławie nie uregulowała wszystkich wymaganych elementów. Mając bowiem na uwadze treść przytoczonych wyżej unormowań art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podzielić należy stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że brakiem kompleksowej regulacji w zakresie ustalenia parametrów dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne w ramach terenu zabudowy mieszkaniowej Rada Miejska w Oławie istotnie naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz § 142 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Jak słusznie zaznaczył organ nadzoru, droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, co jest spowodowane tym, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Organ nadzoru trafnie przy tym zauważył, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując w wyżej przywołanym rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne.

Podobne stanowiska do wyżej przedstawionych prezentowane były w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w tym w szczególności w wyrokach przywoływanych w skardze przez organ nadzoru.

Mając na względzie powyższe wniesioną w niniejszej sprawie skargę Wojewody Dolnośląskiego uznać należy za w pełni uzasadnioną.

Zauważyć wypada, że strona przeciwna również uznała zasadność skargi, zgadzając się w całości z jej argumentacją.

W tym stanie rzeczy – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.