



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Poz. 2006

WYROK NR II SA/WR 629/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 listopada 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Jerzmanowa

z dnia 24 czerwca 2015 r. nr IX/66/2015

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Modła położonego w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki – Przemysłowy”

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
II. zasądza od Gminy Jerzmanowa na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) 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 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2 i art. 54 § 1 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.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 24 czerwca 2015 r. nr IX/66/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Modła położonego w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki – Przemysłowy”, wnosząc o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- § 7 ust. 2, § 9 ust. 4, ust. 6, ust. 8, ust. 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199);
- § 9 ust. 2, § 12 zaskarżonej uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenu G.K.6.MNi, przedstawionego na załączniku nr 1 do uchwały – z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- § 9 ust. 4, ust. 5 we fragmencie: „lub nadziemne”, ust. 12 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 we fragmencie: „w tym napowietrznych linii wysokiego napięcia” zaskarżonej uchwały – z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.) oraz art. 17 pkt 6 lit. c) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- § 12 ust. 2 pkt 1 lit. c) zaskarżonej uchwały – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 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).

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

Powołując się na art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ nadzoru stwierdził, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały spowodowała stwierdzenie, że organ stanowiący Gminy Jerzmanowa uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego – w zanegowanym zakresie – naruszył zasady sporządzania planu miejscowego. Wojewoda zaznaczył, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub części.

Rozwijając podniesione zarzuty Wojewoda podał, że § 7 ust. 2, § 9 ust. 4, ust. 6, ust. 8, ust. 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż zgodnie z przywołanymi przepisami: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Przytaczając następnie kwestionowane przepisy § 7 ust. 2 oraz § 9 ust. 4, ust. 6, ust. 8 i ust. 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały, organ nadzoru wywiódł, że skutkiem takich regulacji w przedmiotowej uchwale brak jest określenia pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych na załączniku graficznym do uchwały. O ile więc istnieje możliwość ustalenia w terenie pasów technologicznych (stref) dla linii elektroenergetycznych już istniejących, to dla linii elektroenergetycznych nowotworzonych, modernizowanych i rozbudowywanych, strefy te nie są możliwe do ustalenia. Równocześnie Rada w postanowieniach dotyczących ustalania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, dopuszcza przebudowę sieci kolidujących z istniejącym i planowanym przeznaczeniem terenu (§ 9 ust. 6 uchwały), co skutkuje możliwością przesuwania stref ochronnych. Zapis ten dotyczy wszystkich sieci infrastruktury technicznej, a nie jedynie sieci elektroenergetycznych. Rada nie określiła więc przebiegu innej infrastruktury technicznej i strefy ochronnej od tej infrastruktury. W regulacjach dotyczących stref

ochronnych Rada nie wprowadziła też żadnych postanowień dotyczących ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Równocześnie Rada nałożyła na inwestorów obowiązek uwzględniania stref technologicznych, które nie zostały określone i nie ustalono ich przebiegu. Uchwała dopuszcza możliwość przebudowy sieci kolidujących z istniejącym i planowanym przeznaczeniem terenu, co z kolei skutkuje zmianą ich nieokreślonych stref ochronnych. Wojewoda wskazał następnie na uregulowanie zawarte w § 8 ust. 2 wymienionego wyżej rozporządzenia i stwierdził, że Rada Gminy Jerzmanowa określiła w treści uchwały jedynie w zakresie linii elektroenergetycznych przebieg stref ochronnych (pasów technologicznych). Regulacja ta nie ma jednak powiązania z rysunkiem planu, gdyż strefy te nie zostały naniesione na załącznik graficzny. Zdaniem organu nadzoru, w treści i na rysunku uchwały należało wskazać przebieg stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu oraz ustalić, jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest znany przebieg pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych (§ 7 ust. 2 uchwały), stref technicznych (§ 9 ust. 4 i ust. 8 uchwały), a równocześnie dopuszczone są ich przesunięcia (§ 9 ust. 6 i ust. 12 pkt 2 uchwały). Nie określono jednocześnie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy. Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Pozostawienie zakwestionowanych przez organ nadzoru regulacji oznaczałoby akceptację dla sytuacji, w której o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych i strefy ochronne innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy danego obszaru decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy uchwalającej plan miejscowy.

W opinii organu nadzoru, skutkiem powyższych naruszeń prawa uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na brak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odniesieniu do § 9 ust. 2 i § 12 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski podał, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Przytaczając art. 12a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.) organ nadzoru zaznaczył, że art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został zmieniony na mocy art. 5 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1446), a przepis art. 12a ustawy o drogach publicznych został dodany do ustawy na mocy art. 3 pkt 1 tejże ustawy nowelizującej. W opinii Wojewody, wykładnia celowościowa w połączeniu z wykładnią historyczną art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym przed nowelizacją w planie miejscowym określało się obowiązkowo jedynie minimalną liczbę miejsc do parkowania, nie może pozostawiać wątpliwości co do zamiaru ustawodawcy aby w planie miejscowym określona została zarówno minimalna liczba miejsc do parkowania tzw. ogólna, jak i minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza tym samym zakres planu miejscowego, a jednym z jego obowiązkowych elementów jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W ocenie organu nadzoru, ustawodawca nie przewidział żadnego odstępstwa w powyższym zakresie. Oznacza to, że rada gminy każdorazowo jest obowiązana do ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Zaznaczając, że art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę *ius cogens* i dlatego organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń, Wojewoda – powołując się na orzecznictwo sądownoadministracyjne – wywiódł, że brak w planie miejscowym obligatoryjnych elementów określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje wa-

długością całej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu nadzoru, nie do przyjęcia jest stanowisko, zgodnie z którym miejsca postojowe dla pojazdów, w tym zaopatrzonych w „kartę parkingową”, winny się znajdować na obszarze dróg publicznych, stref zamieszkania oraz stref ruchu. Jeśli bowiem przyjąć argument o stosowaniu wymogu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jedynie do terenów przestrzeni publicznej, to taka wykładnia prowadziłaby do – zdaniem Wojewody – absurdalnego wniosku o zbędności przepisu nakazującego określenie w planie minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę. Art. 15 ust. 2 pkt 6 w żaden sposób nie wskazuje, że kwestia wyznaczenia miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową odnosi się tylko do dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Powołując się na art. 2 pkt 16 i 16a oraz art. 10 ust. 7 i ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.), organ nadzoru stwierdził, że nie można wykluczyć, iż sposób zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z uzupełniającym przeznaczeniem usług wbudowanych i nieuciążliwych wyłącznie w części parterowej budynku, o udziale powierzchniowym zgodnym z przepisami odrębnymi z zakresu prawa budowlanego (§ 12 ust. 2 pkt 1 lit. a) uchwały) oraz obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych (§ 12 ust. 2 pkt 1 lit. g) uchwały) nie będzie prowadził do powstania wewnętrznych ciągów komunikacyjnych i parkingów przeznaczonych na potrzeby przyszłych klientów obiektów, w których oferowane będą usługi. Dla tak powstałych układów komunikacyjnych w zakresie możliwości wyznaczenia strefy ruchu znajdą zastosowanie przytoczone przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym, a więc o ich istnieniu będą decydowały jedynie podmioty nimi zarządzające. Brak wyznaczenia przez te podmioty stosownej strefy będzie powodował brak obowiązku wyznaczania miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Wskazując, że art. 12a ustawy o drogach publicznych dotyczy jedynie organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach publicznych, w strefie zamieszkania i w strefie ruchu, Wojewoda podniósł, że odmiennie kształtuje się sytuacja podmiotów realizujących przepisy określone na mocy aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy w zakresie określania minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, nie jest skierowany jedynie do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach, ale do wszystkich podmiotów realizujących plan. Dlatego też realizacja art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w kwestii określania minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, nie może ograniczać się tylko do powielenia zapisów art. 12a ustawy o drogach publicznych, ponieważ zakres regulacji planu miejscowego w tej części jest szerszy niż określony w przepisach ustawy o drogach publicznych. Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego, stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Wojewoda podkreślił, że zaskarżona uchwała nie zawiera dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z uzupełniającym przeznaczeniem usług oraz obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych postanowień dotyczących minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Rada Gminy Jerzmanowa przyjęła więc akt niespełniający wymogów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa rangi ustawowej, przez co w sposób istotny naruszyła prawo, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności w całości.

Uzasadniając zarzut, że § 9 ust. 4, ust. 5 we fragmencie: „lub nadziemne”, ust. 12 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 we fragmencie: „w tym napowietrznych linii wysokiego napięcia” zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 17 pkt 6 lit. c) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ nadzoru wywodził, że wadliwość wskazanych przepisów planu polega na wprowadzeniu mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolniczego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę. W świetle aktualnie obowiązującego art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana ta powinna być poprzedzona zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co wynika z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Wojewoda wskazał przy tym na obowiązek organu wykonawczego gminy wyrażony w art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i stwierdził, że przyjęty plan pozwala na przeznaczenie terenu rolniczego, zlokalizowanego na gruntach rolnych klasy II, oznaczonego symbolem G.K.113R pod sieć infrastruktury technicznej, usytuowanej w formie linii elektroenergetycznych niskiego, średniego lub wysokiego napięcia napowietrznych, kablowych. Oznacza to, że niezależnie od intencji uchwalodawcy, możliwe będzie przeprowadzenie na tym terenie naziemnej sieci infrastruktury technicznej, co będzie równoznaczne ze zmianą przeznaczenia gruntów rolniczych. Omawiane naruszenia prawa organ nadzo-

ru zakwalifikował jako naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wywodząc, że przedmiotowy zarzut stanowi przejaw istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu.

W ocenie organu nadzoru, także regulacja § 12 ust. 2 pkt 1 lit. c) zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo, gdyż Rada Gminy w miejscowym planie dopuściła drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez podania ich parametrów. Podnosząc, że o ile nie jest konieczne określenie parametrów dróg w stosunku do dróg istniejących, o tyle w stosunku do dróg nowych stosowne parametry muszą znaleźć się w miejscowym planie, Wojewoda przywołał art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a)-c) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdził, że zarówno 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 wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tak więc określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne Wojewoda podał, że dla przedmiotowej sprawy istotnym jest ustalenie znaczenia pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 cytowanego rozporządzenia i podkreślił, że określając parametry dróg lokalnych prawodawca związany jest regulacjami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430). Przywołując następnie art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, organ nadzoru stwierdził, że skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów, jednak brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich nieokreślenia w części tekstowej planu. Organ nadzoru powołał się przy tym na orzecznictwo sądowoadministracyjne.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę za uzasadnioną i podała, że „uwzględnia skargę 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 (t.jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem 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.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 24 czerwca 2015 r. nr IX/66/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Modła położonego w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki – Przemysłowy”, zarzucając, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w ten sposób, że jej § 7 ust. 2, § 9 ust. 4, ust. 6, ust. 8 i ust. 12 pkt 2 uchwalono z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199); jej § 9 ust. 2 i § 12 oraz rysunek planu w zakresie terenu G.K.6.MNi, przedstawiony na załączniku nr 1 do uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; jej § 9 ust. 4, ust. 5 we fragmencie: „lub nadziemne”, ust. 12 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 we fragmencie: „w tym napowietrznych linii wysokiego napięcia” uchwalono z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.) oraz art. 17 pkt 6 lit. c) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; a jej § 12 ust. 2 pkt 1 lit. c) podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 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).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy zatem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jest aktem prawa miejscowego, a więc jest ona objęta jest zakresem art. 3 pkt 5 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Oceniając legalność zakwestionowanych przez Wojewodę zapisów zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, 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, nie mogą więc 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. A zatem trafna 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).

Wprowadzając analizowane regulacje zaskarżonej uchwały Rada zobligowana była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwały Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 24 czerwca 2015 r. nr IX/66/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Modła położonego w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki – Przemysłowy”, bowiem wniesiona przez organ nadzoru skarga jest uzasadniona.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1, 6, 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 6) 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W myśl art. 17 pkt 6 lit. c) tej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody mini-

stra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, po myśli którego nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki: 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.); 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460, 774 i 870); 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Wedle § 4 pkt 9 lit. a) 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 należy to, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Mając na uwadze treść powyższych unormowań oraz treść zaskarżonej uchwały wniesioną w niniejszej sprawie skargę Wojewody Dolnośląskiego uznać należy za zasadną.

Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że § 7 ust. 2, § 9 ust. 4, ust. 6, ust. 8, ust. 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż skutkiem powyższych regulacji zawartych w przedmiotowej uchwale jest brak określenia pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych na załączniku graficznym do uchwały. Jak trafnie zauważył Wojewoda Dolnośląski, o ile w realiach tej sprawy istnieje możliwość ustalenia w terenie pasów technologicznych (stref) dla linii elektroenergetycznych już istniejących, to dla linii elektroenergetycznych nowotworzonych, modernizowanych i rozbudowywanych, strefy te nie są możliwe do ustalenia. Równocześnie Rada w postanowieniach dotyczących ustalania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, dopuściła przebudowę sieci kolidujących z istniejącym i planowanym przeznaczeniem terenu (§ 9 ust. 6 uchwały), co skutkuje możliwością przesuwania stref ochronnych. Zapis ten dotyczy wszystkich sieci infrastruktury technicznej, a nie jedynie sieci elektroenergetycznych. Rada nie określiła więc przebiegu innej infrastruktury technicznej i strefy ochronnej od tej infrastruktury. W regulacjach dotyczących stref ochronnych Rada nie wprowadziła też żadnych postanowień dotyczących ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Równocześnie Rada nałożyła na inwestorów obowiązek uwzględniania stref technologicznych, które nie zostały określone i nie ustalono ich przebiegu. Uchwała dopuszcza możliwość przebudowy sieci kolidujących z istniejącym i planowanym przeznaczeniem terenu, co z kolei skutkuje zmianą ich nieokreślonych stref ochronnych. Ponadto Rada Gminy Jerzmanowa określiła w treści uchwały jedynie w zakresie linii elektroenergetycznych przebieg stref ochronnych (pasów technologicznych), przy czym regulacja ta nie ma powiązania z rysunkiem planu, gdyż strefy te nie zostały naniesione na załącznik graficzny. Jak słusznie stwierdził organ nadzoru, w treści i na rysunku uchwały należało wskazać przebieg stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu oraz ustalić, jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest znany przebieg pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych (§ 7 ust. 2 uchwały), stref technicznych (§ 9 ust. 4 i ust. 8 uchwały), a równocześnie dopuszczone są ich przesunięcia (§ 9 ust. 6 i ust. 12 pkt 2 uchwały). Nie określono jednocześnie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy. Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Jak trafnie zauważył organ nadzoru, pozostawienie powyższych regulacji zaskarżonej uchwały oznaczałoby akceptację dla sytuacji, w której o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych i strefy ochronne innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy danego obszaru decydowałby inny organ, podczas gdy określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy uchwalającej plan miejscowy.

W tym stanie rzeczy zgodzić się należy z organu nadzoru, że skutkiem powyższych naruszeń prawa uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na brak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odniesieniu do § 9 ust. 2 i § 12 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski prawidłowo wskazał, że przed nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1446) w planie miejscowym określało się obowiązkowo jedynie minimalną liczbę miejsc do parkowania, a w obecnie obowiązującym stanie prawnym konieczne jest aby w planie miejscowym określona została zarówno minimalna liczba miejsc do parkowania tzw. ogólna, jak i minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza tym samym zakres planu miejscowego, a jednym z jego obowiązkowych elementów jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Skoro zatem unormowania planu zawarte w § 9 ust. 2 i w § 12 nie określają minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to zaskarżona uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego, co stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Słusznie zatem organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Jerzmanowa przyjęła akt niespełniający wymogów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa rangi ustawowej, przez co w sposób istotny naruszyła prawo, a to stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

Wojewoda Dolnośląski prawidłowo ponadto uznał, że § 9 ust. 4, ust. 5 we fragmencie: „lub nadziemne”, ust. 12 pkt 2, § 13 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 we fragmencie: „w tym napowietrznych linii wysokiego napięcia” zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 17 pkt 6 lit. c) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak trafnie wywodził organ nadzoru, wadliwość wskazanych przepisów planu polega na wprowadzeniu mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolniczego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę. W świetle aktualnie obowiązującego art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana ta powinna być poprzedzona zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co jednoznacznie wynika z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Stosownie do art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ wykonawczy gminy ma obowiązek w takiej sytuacji wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W rozpatrywanej sprawie tak nie uczyniono. Powyższe naruszenie prawa powoduje, że przyjęty plan pozwala na przeznaczenie terenu rolniczego, zlokalizowanego na gruntach rolnych klasy II, oznaczonego symbolem G.K.113R, na cele nierolnicze, bez zgody właściwego organu. Omawiane naruszenie prawa organ nadzoru prawidłowo zakwalifikował jako naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wywodząc, że przedmiotowy zarzut stanowi przejaw istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu.

Słusznie też Wojewoda Dolnośląski ocenił, że regulacja § 12 ust. 2 pkt 1 lit. c) zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo, ponieważ Rada Gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dopuściła drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez podania ich parametrów, podczas gdy w odniesieniu do dróg nowych stosowne parametry muszą znaleźć się w miejscowym planie. Wynika to z treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru trafnie przy tym zaznaczył, że zarówno 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 wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tak więc określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne.

W tym stanie rzeczy należy uznać za prawidłowe stanowisko organu nadzoru, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej przepisów obowiązującego prawa.

Zauważyć przy tym wypada, że powyższe nie jest w niniejszej sprawie sporne, bowiem strona przeciwna uznała skargę za uzasadnioną.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.