



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.159.3.2025.KP

Wrocław, 16 września 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

§ 12. ust. 3 uchwały Nr XXVI/142/2025 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 14 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Szklary działki nr 300/4, 300/5, 300/8, 300/11 i 300/14, gmina Ząbkowice Śląskie.

Uzasadnienie

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich, na sesji w dniu 14 sierpnia 2025 r., podjęła uchwałę Nr XXVI/142/2025 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Szklary działki nr 300/4, 300/5, 300/8, 300/11 i 300/14, gmina Ząbkowice Śląskie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 sierpnia 2025 r. Z kolei dokumentację prac planistycznych doręczono w dniu 22 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 12 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 11 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2001 r. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem”, w związku z art. 20 pkt 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), polegającym na podjęciu § 12 ust. 3 uchwały z przekroczeniem zakresu przyznanej kompetencji.

Podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.). Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Ząbkowic Śląskich, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ww. ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju

i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

W ustaleniach dla całego obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zawartych w rozdziale 9 uchwały, Rada Miejska Ząbkowic Śląskich w § 12 uchwały określiła zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. W ustępie 3 tej regulacji ustalono, że „Wyklucza się możliwość budowy nowego włączenia ruchu do drogi krajowej nr 8, poza zjazdem, o którym mowa w ust. 1”.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 pkt 11 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

W zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy jest zatem określenie warunków powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Niemniej, ustalenia te nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą. Zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Natomiast w myśl art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo poprzez jego budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno-techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna (zezwoleń na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu i wymagania względem niego. W zezwoleniu na lokalizację zjazdu, w świetle art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, określa się m. in. lokalizację zjazdu i jego parametry techniczne.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 lipca 2016 r. (sygn. akt II SA/Bd 472/16): „(...) gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które zastrzeżone są dla zarządców dróg. Tym bardziej, że jak wynika z przepisu art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Nie można by jednak przyjąć, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być owym «wymogiem technicznym», którym ma się kierować zarządca drogi rozpatrując wniosek o lokalizację zjazdu z drogi. Ingerencja rady gminy w kompetencje zarządcy drogi byłaby nieuprawniona nawet gdyby przyjąć, że problem zjazdów dotyczy tylko dróg gminnych (w omawianym przypadku dotyczy także dróg krajowych). Należy bowiem zauważyć, że zarządcą drogi nie jest organ uchwałodawczy gminy”.

Wobec powyższego, wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczących zjazdów z dróg, wykracza poza kompetencję prawodawczą, jaką posiada organ stanowiący gminy.

Stanowisko powyższe potwierdza orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 25 stycznia 2024 r. (II SA/Wr 408/23) wskazał, że „wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy co do możliwości lokalizacji zjazdów jest działaniem podjętym z naruszeniem właściwości, a więc niezgodnym z prawem”.

Powszechnie obowiązujący charakter planu miejscowego powoduje, że każdy organ stosujący prawo (w tym także ten, który jest właściwy do wydania decyzji o lokalizacji zjazdu) obowiązany jest do respektowania ustaleń planu. Rada Miejska poprzez wykluczenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, możliwości budowy nowego włączenia ruchu do drogi krajowej nr 8, poza zjazdem, o którym mowa w ust. 1, naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2097/15). Kwestionowane unormowanie wykracza zatem poza zakres kompetencji Rady, a zatem jego podjęcie stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska