



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),

stwierdzam nieważność

§ 6. ust. 3 pkt 2 uchwały nr XXXII/180/2026 Rady Miasta Lubań z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w mieście Lubań.

Uzasadnienie

Rada Miasta Lubań, na sesji w dniu 28 kwietnia 2026 r., podjęła uchwałę nr XXXII/180/2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w mieście Lubań, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2026 r., zaś dokumentacja prac planistycznych w dniu 11 maja 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026 r. poz. 538), dalej jako: „u.p.z.p”, oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia 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), dalej jako: „rozporządzenie”, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także naruszenie uprawnień zarządcy drogi określonych w art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889 ze zm.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w tym przepisie, powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa ludzi i mienia, na które wskazuje art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. Stosownie do § 4 pkt 11 rozporządzenia 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 świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości, że rada gminy ma uprawnienia do określenia w planie miejscowym zasad komunikacyjnego powiązania terenów objętych planem miejscowym z istniejącym (zewnętrznym) systemem drogowym. Rolą planu miejscowego jest m.in. zaplanowanie powiązań „układów komunikacyjnych” poszczególnych terenów z istniejącymi drogami. Tylko bowiem na poziomie planu miejscowego możliwa jest racjonalizacja układów komunikacyjnych.

Niemniej jednak przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą modyfikować przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych obowiązujących w czasie uchwalania miejscowego planu. Tego rodzaju modyfikacja wychodzi bowiem poza granicę przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego.

Artykuł 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie może być interpretowany w taki sposób, iżby upoważniał radę gminy do normowania w uchwalanym na jego podstawie planie miejscowym wskazanych w tym przepisie kwestii z zakresu zagospodarowania terenów (tu: zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji), które zostały już unormowane przez ustawodawcę w sposób zupełny, tj. nie przewidujący potrzeby dalszej

regulacji, w innych ustawach, w tym przypadku w ustawy o drogach publicznych (por. wyrok WSA z 11 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 242/19; wyrok NSA z 11 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3298/14).

W § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały Rada Miasta Lubañ wykluczyła obsługę terenu 1U-KOP (teren usług lub parkingu) z drogi krajowej nr 30.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 11 rozporządzenia.

Kompetencja ta nie obejmuje regulacji w planie zakresu spraw, dla których ustawodawca przewidział właściwość zarządcy drogi publicznej. Zadania zarządcy określa art. 20 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8) oraz wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia (art. 20 pkt 14). Zadania zarządców dróg związane z administrowaniem drogami są określone w akcie rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Rada nie może ingerować w ustawowe kompetencje zarządcy drogi do podejmowania czynności w zakresie administrowania drogami, jak również w kompetencje organu zarządzającego ruchem realizowane poprzez m.in. wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. z 2017 r. poz. 784).

Organ nadzoru zauważa, że kwestionowane uregulowanie ogranicza, czy wręcz uniemożliwia korzystanie z drogi krajowej nr 30, stanowiącej drogę publiczną, z terenu 1U-KOP.

Tymczasem przewidzianym prawem środkiem ograniczenia korzystania z dróg publicznych jest zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej. Kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z lub na drogę publiczną rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego – w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego.

Jak stanowi bowiem art. 29 ust. 1 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, z zastrzeżeniem ust. 2, który zaś stanowi, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, został zatem upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia w sprawach tej kategorii, natomiast uznaniowy charakter tego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Podkreślenia wymaga, że źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego.

Wbrew stanowisku Gminy przedstawionym w toku postępowania nadzorczego, kwestionowany zapis w praktyce oznacza zakaz lokalizacji zjazdów z drogi krajowej nr 30 na teren 1U-KOP. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 1649/16, „uprawnienie określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., uszczegółowione treścią § 4 pkt 9 rozporządzenia, także ze względu na treść art. 29 ustawy o drogach publicznych nie obejmuje możliwości wprowadzenia takiego zakazu, jak wynikający z zapisu § 27 ust. 2 pkt 5 niniejszego planu tj.: "zakaz obsługi komunikacyjnej z drogi wojewódzkiej, graniczącej z terenem od strony wschodniej" – dla działki o nr ewidencyjnym [...], położonej w K., w obrębie geodezyjnym G. – teren o symbolu 1.MN/U, który w praktyce oznacza zakaz lokalizacji zjazdów z drogi wojewódzkiej dla tej działki, od strony wschodniej”. Wynika to również z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 maja 2016 r.,

sygn. akt II SA/Wr 690/15, w którym stwierdzono nieważność ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakazujących obsługi terenów 1.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R, 7.R z drogi 1.KD-Z. oraz terenów 1.RZ i 2.RZ z drogi 2.KD-Z.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych w ramach udzielonej radzie gminy kompetencji uchwałodawczej brak jest uprawnienia dla organu planistycznego do decydowania o lokalizacji zjazdu. Powyższe leży w kompetencji innego organu, a mianowicie zarządcy drogi, który zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych uprawniony jest do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej terenu nieruchomości do niej przyległej, z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, w drodze decyzji administracyjnej. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, byłoby sprzeczne z uregulowaniem zawartym w ww. przepisie. Ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów (por. wyroki NSA: z 01 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11; z 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2097/15; z 05 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 108/17; z 29 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 981/21; z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II OSK 459/22; a także wyroki WSA: z 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 859/12 i II SA/Wr 14/13; z 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Go 218/15; z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1298/18; z 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Po 630/20; z 14 lutego 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 787/23; z 21 maja 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 184/24; z 23 maja 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 252/24; z 2 października 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 644/24).

Podkreślić należy, że ustawowo uregulowano, iż kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłyby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie (tak słusznie NSA w wyroku z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 981/21).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska