

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2022 r., II OSK 981/21

Commentary on the judgement of the Supreme Administrative
Court of 29 March 2022,
II OSK 981/21

SŁAWOMIR ZWOLAK

Dr, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli
e-mail: s.zwolak@wsa.stalowa-wola.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4075-4400>

Streszczenie: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy kwestii dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną. Celem glosy jest analiza stanowiska Sądu w przedmiocie stwierdzenia, że przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą decydować o zakazie budowy zjazdów, ponieważ jest to wyłączna kompetencja zarządcy drogi wynikająca z przepisów ustawowych. W związku z tym pojawia się pytanie, czy lokalizacja stałego zjazdu na drogę publiczną może naruszać postanowienia planu miejscowego. Głównym tematem badań uczyniono tezę do orzeczenia NSA, która stanowi, że 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 prowadziłoby to do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie. Analiza stanowiska Sądu wydaje się mieć istotne znaczenie nie tylko w praktyce organów administracji publicznej, ale w szczególności dla nauki prawa administracyjnego. Na potrzeby rozważań posłużono się metodą dogmatyczno-prawną opartą na analizie przepisów prawa z wykorzystaniem literatury przedmiotu i orzecznictwa sądowego. Z przeprowadzonej analizy stanowiska Sądu wynika, że zakazy budowy zjazdów z drogi publicznej zawarte w planie miejscowym prowadziłyby do modyfikacji uregulowań ustawowych, w tym wykraczałyby poza granicę władztwa planistycznego gminy rozumianego jako samodzielna kompetencja do ustalenia w planie miejscowym przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Ustalenia planu dotyczące warunków powiązania terenów z zewnętrznym układem komunikacyjnym nie mogą ingerować w materię ustawy o drogach publicznych, ponieważ z przepisów prawa dość jasno wynika, że do zadań zarządcy drogi należy m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, bez względu na określone wymagania wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: budowa zjazdu, droga publiczna, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Abstract: The discussed judgement of the Supreme Administrative Court concerns the issue of the admissibility of building an exit onto a public road. The aim of the commentary is to analyse the Court's position that the provisions of a local development plan cannot prohibit the construction of exits onto public roads, because this is the exclusive competence of the road administrator stipulated by law. This position gives rise to the question whether the location of a permanent exit onto a public road can violate the provisions of the local development plan. The study focuses on the grounds for the Supreme Administrative Court's ruling, which state that the permissibility of building an access road to a public road is decided in each individual case by the public road administrator. The provisions of the local development plan cannot prohibit the construction of exits, as this would lead to a modification of the provisions contained in the Act. The analysis of the Court's position seems to be of significant importance not only to the practice of public administration bodies, but in particular to the science of administrative law. The study was conducted by the dogmatic-legal method based on the analysis of legal provisions using the literature of the subject and case law. The analysis of the Court's position

shows that a ban on the construction of exits from public roads contained in a local development plan would lead to a modification of the provisions of the law, thus going beyond the limits of a municipality's planning authority, understood as an independent competence to determine the purpose, methods of development and development conditions in the local plan. The plan's provisions regarding the conditions for connecting areas with the external traffic system cannot interfere with the substance of the Public Roads Act, because the law clearly states that the road administrator's duties include, among others, issuing road occupation permits and road exit construction permits, as well as collecting fees and fines, regardless of the specific requirements arising from the local development plan.

Keywords: construction of an exit, public road, local development plan

Teza

Ustawowo uregulowano, że 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 prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie.

1. Stan faktyczny

W dniu 18 czerwca 2019 r. M.S. złożył w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim zgłoszenie dotyczące zamiaru budowy zjazdu indywidualnego z drogi krajowej Nr [...] działka nr [...] na teren nieruchomości oznaczonej jako działka nr [...], zlokalizowanej w L. Do zgłoszenia skarżący załączył m.in. decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 27 lutego 2019 r. o udzieleniu zezwolenia na lokalizację zjazdu indywidualnego z drogi krajowej Nr [...] do działki nr [...], a także opinię wystawioną dnia 25 kwietnia 2019 r. przez Zastępcę Dyrektora Oddziału w O. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, pozytywnie opiniującą dokumentację projektową budowy przedmiotowego zjazdu.

Decyzją z dnia 19 sierpnia 2019 r. Wojewoda Opolski wniósł sprzeciw do zgłoszenia skarżącego, stwierdzając niezgodność inwestycji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wyniku rozpatrzenia odwołania wniesionego przez skarżącego Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzję z dnia 31 października 2019 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Opolskiego. Uzasadniając rozstrzygnięcie, organ odwoławczy wskazał m.in., że działka, na której ma być zlokalizowane przedsięwzięcie, objęta jest uchwałą Rady Gminy [...], a § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b tej uchwały zawiera zakaz budowy nowych bezpośrednich wjazdów na drogę krajową z terenów poszczególnych posesji poza

miejscami wyznaczonymi w planie, z kolei działka nr [...] nie została oznaczona w planie jako ta, na którą dopuszcza się wykonanie nowego zjazdu¹.

Na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego M.S. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Następnie, pismem z dnia 25 stycznia 2020 r., skarżący wezwał Radę Gminy [...] do usunięcia naruszenia jego interesu prawnego, zaistniałego na skutek uchwalenia ww. planu miejscowego i braku możliwości wykonania zjazdu z drogi krajowej Nr [...] na jego działkę nr [...]. Podnosząc, że uchwała narusza przepis art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz jego uprawnienie do korzystania z nieruchomości, wskazał, że posiada drogę, na którą nie może wjechać oraz działkę, na którą nie ma jak się dostać z uwagi na brak prawnej możliwości wykonania zjazdu, podczas gdy faktycznie istnieje miejsce, w którym zjazd można wybudować i zapewnić skarżącemu dojazd do jego nieruchomości.

W dniu 23 marca 2020 r. M.S. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę na uchwałę Rady Gminy [...] z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi L. Zaskarżając wskazaną uchwałę w części dotyczącej zakazu realizacji nowych, bezpośrednich wjazdów na drogę krajową Nr [...] – ustalonego w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, zarzucił naruszenie w tym zakresie art. 29 ustawy o drogach publicznych. Wnosząc o stwierdzenie nieważności wskazanego zapisu uchwały, skarżący wskazał, że organem właściwym 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, jest zarządca drogi, a uznaniowy charakter takiej decyzji powoduje, że ograniczeniem w tym zakresie nie mogą być przepisy aktów prawa miejscowego dotyczące zagospodarowania i ładu przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Gmina [...] wniosła o oddalenie skargi. Powołując się na art. 4 pkt 8 i art. 29 ustawy o drogach publicznych oraz art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyjaśniła, że ustawodawca wskazał okoliczności umożliwiające zarządcy drogi odmówienie wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę – wskazując jako przesłankę brak zachowania wymogów wynikających z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Określanie warunków lokalizacji zjazdów znajduje się natomiast w uchwalanych przez gminy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu, uszczegółowiony przepisem § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

¹ <https://www.inforlex.pl> [dostęp: 20.05.2025 r.].

26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, statuuje obowiązek określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a przepis art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie statuuje obowiązek uzyskania uzgodnienia projektu planu miejscowego właściwego zarządcy drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę².

Prawomocnym wyrokiem z dnia 30 września 2020 r. [...] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę wniesioną przez M.S. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 31 października 2019 r. w przedmiocie sprzeciwu w sprawie zgłoszenia budowy zjazdu.

Wyrokiem z dnia 28 stycznia 2021 r. [...] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu oddalił skargę na uchwałę Rady Gminy [...] z dnia 15 marca 2006 r. w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, że naruszenie interesu prawnego skarżącego nie było związane z nieuprawnioną i bezprawną ingerencją organu. Zdaniem Sądu, podejmując zaskarżoną uchwałę, organy gminy działały na podstawie obowiązującego prawa i gmina nie przekroczyła granic przyznanego jej przez ustawodawcę władztwa planistycznego. Dokonana w sprawie ocena legalności wykazała, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Zdaniem Sądu zakwestionowany przez skarżącego zapis § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b zaskarżonego planu, ustalający zakaz realizacji nowego, bezpośredniego wjazdu na drogę krajową z terenu nieruchomości należącej do skarżącego, nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności i nie został ustalony z przekroczeniem kompetencji dotyczących władztwa planistycznego. Sąd zauważył, że na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się z kolei, w zależności od potrzeb, zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury. Niewątpliwie zatem określanie zasad w zakresie funkcjonowania układu komunikacyjnego mieści się w pojęciu tzw. władztwa planistycznego gminy³.

Od wyroku WSA w Opolu M.S. wniósł do NSA skargę kasacyjną. W ocenie NSA 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 poza granicę przysługującą gminie tzw. władztwa planistycznego⁴.

² <https://chrzastowice.bip.net.pl> [dostęp: 20.05.2025 r.].

³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 października 2008 r., II SA/Op 224/08, LEX nr 1051558.

⁴ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2022 r., II OSK 981/21, LEX nr 3366022.

2. Komentarz

Analizę przedmiotowego wyroku NSA należy na rozpocząć od uwzględnienia kwestii dostępu do drogi publicznej, która ma charakter podstawowy we wszelkich rozważaniach na temat budowy zjazdów z dróg publicznych. Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej⁶. Warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, gdy na przedmiotową działkę można się dostać zgodnie z prawem z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma być to droga, ścieżka itp.⁷ Teren planowanej inwestycji może być dostępny z kilku dróg publicznych, a ponadto dostępność ta może być potencjalna, czyli taka, która może wystąpić w określonych warunkach⁸. Należy zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżnia dwa rodzaje dostępu do drogi publicznej: dostęp bezpośredni, tj. poprzez bezpośrednie graniczenie nieruchomości z drogą publiczną, bądź pośredni, tj. poprzez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej⁹, albo drogę oddaną we współwłasność lub we współużytkowanie wieczyste. Bezpośredni dostęp do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek) celem zapewnienia dojazdu. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki, oddzielającej daną działkę od drogi publicznej¹⁰. Dostęp do drogi publicznej musi być stały i prawnie zagwarantowany. Takiego charakteru nie będzie miał dostęp czasowy i dostęp oparty na stosunku obligacyjnym pomiędzy inwestorem na nieruchomości

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

⁶ Również w świetle art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) wymóg zapewnienia dostępu wydzielanych działek gruntu do drogi publicznej będzie spełniony w przypadkach: 1) zapewnienia bezpośredniego dostępu wydzielanym działkom gruntu do drogi publicznej, 2) zapewnienia dostępu wydzielanym działkom gruntu do drogi publicznej za pośrednictwem służebności drogowych lub dróg wewnętrznych.

⁷ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 184/14, LEX nr 1987068.

⁸ K. Małysa-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 7–8, s. 20.

⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004 [wyd. el. LEX].

¹⁰ S. Zwołak, *Posiadanie dostępu do drogi publicznej jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 11, s. 36–37.

pozbawionej dostępu a właścicielem nieruchomości sąsiedniej¹¹. Prawnie zagwarantowany dostęp do drogi publicznej oznacza, iż dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej nie można utożsamiać z dostępem faktycznym, dlatego przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp prawny i dostęp faktyczny. Bowiem samo nieformalne (nieuregulowane prawnie) posiadanie faktycznego dostępu do drogi publicznej nie jest wystarczające, w szczególności w przypadku korzystania z pośredniego dostępu do drogi publicznej¹². Dostęp prawny oznacza, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego¹³. Natomiast dostęp faktyczny musi rzeczywiście zapewniać możliwość przejścia i przejazdu do drogi publicznej¹⁴. Samą okoliczność dostępu do drogi publicznej uzyskuje się m.in. za pomocą zjazdu. W świetle z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ zjazd to połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z głosowanego wyroku NSA niewątpliwym w przedmiocie analizy wydaje się przepis art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że 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, w którym wskazano, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych zezwolenia na lokalizację zjazdu wydaje się na czas określony, z tym że prawo to wygasa, jeżeli w ciągu 3 lat od jego wydania zjazd nie został wybudowany. Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać: 1) czynności wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁶; 2) uzyskać zezwolenie zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym; 3) otrzymać uzgodnienie z zarządcą drogi projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego zjazdu, o ile projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany

¹¹ Tamże; zob. S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 106.

¹² J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 41.

¹³ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 184/14, LEX nr 1987068.

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897.

¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 724 z późn. zm.

jest wymagany¹⁷. Właściciel nieruchomości mając zamiar realizacji inwestycji budowlanej, winien do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych dołączyć zezwolenie zarządcy drogi¹⁸. Stosownie bowiem do art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stroną postępowania w przedmiocie zgody na wykonanie lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej jest wyłącznie właściciel lub użytkownik gruntów przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej¹⁹, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu z zastrzeżeniem, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi właściwego ze względu na kategorię drogi oraz na lokalizację zjazdu²⁰. Takie zezwolenie ma charakter decyzji uznaniowej²¹, choćby dlatego, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie określają wprost przesłanek wyrażenia zgody na wykonanie zjazdu w określonym miejscu²². W ramach uznania administracyjnego organ ma pewną swobodę rozstrzygnięcia, co nie oznacza dowolności w wyborze sposobu załatwienia sprawy²³. Organ podejmuje decyzję po należycie przeprowadzonym postępowaniu, czyli wyjaśnieniu wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, poczynieniu prawidłowości ustaleń, wszechstronnym rozważeniu materiału dowodowego²⁴. Zgodnie z wymogami demokratycznego państwa prawa sposób podejmowania decyzji o zezwoleniu na lokalizację zjazdu podlega specjalnym obostrzeniom, gdyż nie może być mowy o jakimkolwiek swobodnym bądź niekontrolowanym działaniu administracji publicznej. Formą uelastycznienia administracji jest uznaniowe rozstrzygnięcie sprawy, które umożliwia i obliuguje organy administracyjne do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i samemu celowi rozstrzygnięcia. W ramach uznania administracyjnego organ powinien poszukiwać najbardziej właściwego rozstrzygnięcia sprawy, jednak należy zauważyć, że zakres swobody organu, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego²⁵. Jak zauważył SN, uznanie

¹⁷ Zob. art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

¹⁸ Zob. art. 29 ust. 3a ustawy o drogach publicznych.

¹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lutego 2013 r., II SA/Gl 1111/12, LEX nr 1447350.

²⁰ R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, 2011 [wyd. el. LEX].

²¹ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 1997 r., II SA 3036/95, LEX nr 31630; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lipca 20024 r., IV SA/Po 787/24, LEX nr 3743514.

²² Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 września 2008 r., II SA/Gl 316/08, LEX nr 515343.

²³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 lutego 2018 r., III SA/Łd 1025/17, LEX nr 2443744.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 1671/17, LEX nr 2458445.

²⁵ A. Kornecki, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021, s. 143.

administracyjne podlega ograniczeniom wynikającym z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Uznanie to jest wyłączone, jeżeli zjazd miałby zostać urządzony w miejscu zagrażającym bezpieczeństwu ruchu drogowego²⁶. Wydana w ramach uznania decyzja administracyjna powinna odznaczać się szczególnie starannym uzasadnieniem faktycznym i prawnym, umożliwiającym jej właściwą kontrolę. Granice uznania są określane przez interes społeczny i słuszny interes wnioskodawcy ubiegającego się o uzyskanie zgody na lokalizację zjazdu z drogi, a także obowiązujące przepisy²⁷. W szczególności decyzja dotycząca budowy zjazdu podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych²⁸. Przepisy rozporządzenia, do których odsyła art. 29 ustawy o drogach publicznych, nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do tego, że w sprawach lokalizacji zjazdu publicznego uznanie administracyjne zostało wyłączone w sytuacjach, gdy wyjazd i wjazd na drogę miałby zostać urządzony w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, gdyż wówczas organ obowiązany jest wydać decyzję odmowną²⁹. W świetle regulacji prawnych nie ulega wątpliwości, że z literalnego brzmienia przepisów prawa wynika, iż zezwolenie na budowę zjazdu wraz z miejscem lokalizacji zjazdu i jego parametrami technicznymi wydaje zarządca drogi, co jest z kolei konsekwencją odpowiedzialności zarządcy drogi za istniejące zjazdy w przypadku budowy lub przebudowy drogi, wynikającej z art. 29 ust. 1–2 ustawy o drogach publicznych. Decyzja o lokalizacji zjazdu zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy o drogach publicznych nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż ma w istocie charakter decyzji lokalizacyjnej. Przepis art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi bowiem *lex specialis* wobec przepisów o warunkach zabudowy³⁰. Oznacza to, że z perspektywy ochrony ładu przestrzennego nie ma potrzeby uzyskiwania szczególnego rozstrzygnięcia planistycznego w zakresie lokalizacji zjazdu, ponieważ jest ono rezultatem dokonania na nieruchomości zmiany sposobu zagospodarowania³¹.

Dokonując analizy przedmiotowego orzeczenia NSA, warto zauważyć, że sytuacje związane z tym, że gmina nie przewidywała w planie miejscowym możliwości budowy zjazdów z drogi publicznej, wskutek czego nie zezwolono na ich budowę lub plan miejscowy ich zakazywał, były wielokrotnie przedmiotem licznych sporów

²⁶ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2015 r., II CSK 398/14, LEX nr 177396.

²⁷ S. Zwolak, *Posiadanie dostępu do drogi...*, s. 40.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1518.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., I OSK 1422/13, LEX nr 1769188.

³⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 czerwca 2015 r., II SA/Kr 211/15, LEX nr 1748120.

³¹ A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne...*, s. 148.

sądowych. Według jednego ze stanowisk wyrażonych w orzecnictwie, postanowienia planu miejscowego wiążą organy wydające pozwolenia na budowę, wiążą także organ udzielający zgody na wykonanie zjazdu w określonym miejscu. A to powoduje, że zarządca drogi nie może udzielić zezwolenia na wykonanie zjazdu, nawet spełniającego wszelkie warunki techniczne, jeśli zjazd taki w świetle postanowień planu miejscowego na danym terenie nie jest dopuszczalny³². Zgodnie z tym poglądem lokalizacja stałego zjazdu na drogę publiczną nie może naruszać także wymogów wynikających z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako konstytucyjnie umocowanego aktu prawa miejscowego kształtującego dopuszczalność zagospodarowania terenu³³. Powyższego poglądu z uwagi na regulacje ustawy o drogach publicznych nie można uznać za właściwy, ponieważ jego przyjęcie prowadzi *de facto* do modyfikacji uregulowań ustawowych³⁴. W rezultacie regulacje zakazujące budowy zjazdu z drogi publicznej wychodziłyby poza granicę przysługującego gminie władztwa planistycznego, rozumianego jako wyłączna kompetencja do ustalania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów³⁵. Jednakże należy zaznaczyć, że kompetencja ta nie jest nieograniczona. Władztwo planistyczne gminy jest zdeterminowane w szczególności regulacjami ustawowymi, z jednej strony wyznaczając granice samodzielności gminy, a z drugiej kreując kompetencje organów gminy³⁶. Zatem gmina może wykonywać swoje uprawnienia w granicach wynikających z Konstytucji RP³⁷ oraz ustaw. Granice władztwa planistycznego na poziomie konstytucyjnym zostały określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje zasadę proporcjonalności. Zasada ta oznacza, że ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których wprowadza się określone ograniczenia³⁸. Inaczej ujmując, zasada

³² Wyrok NSA z dnia 9 marca 2017 r., I OSK 1390/15, LEX nr 2277767.

³³ Wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 820/18, LEX nr 2618978; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 stycznia 2021 r., II SA/Op 125/20, LEX nr 3145950.

³⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 maja 2024 r., II SA/Ol 184/24, LEX nr 3719984.

³⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2002, s. 87; M. Pracka, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kontekście ograniczeń prawa własności nieruchomości*, Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne 2015, nr 1, s. 54; zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2011 r., II SA/Go 565/11, LEX nr 966360.

³⁶ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2012, nr 1, s. 8–9.

³⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁸ M. Masternak-Kubiak, *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym, w: Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 318.

proporcjonalności nakazuje, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone³⁹. Nie budzi wątpliwości, że plan miejscowy przede wszystkim oddziałuje na prawo własności nieruchomości, ale uwzględniając art. 64 ust. 3 Konstytucji RP można stwierdzić, że to oddziaływanie jest jednocześnie ograniczeniem⁴⁰. Z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika wprost, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości⁴¹. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko 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. W związku z tym ocena nadużycia władztwa planistycznego sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności nieruchomości są konieczne dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, a także wolność i prawa innych osób⁴². Mając na uwadze, że przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne powinny opierać się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki⁴³, władztwo planistyczne nie może być traktowane jako niczym nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie, gdyż prowadziłoby to do nadużycia prawa. W celu zapobieżenia tej sytuacji niezbędne jest wnikliwe i wszechstronne wyważenie interesu indywidualnego i publicznego⁴⁴. W konsekwencji ocena nadużycia władztwa planistycznego gminy polega na zbadaniu, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności nieruchomości są konieczne dla ochrony wartości ujętych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto niezmiernie istotne do określenia przekroczenia władztwa planistycznego jest ustalenie racjonalności przyjętych w planie miejscowym ewentualnych zakazów budowy zjazdów z drogi publicznej w świetle istniejącego stanu prawnego.

Z analizy przepisów prawa wynika, że ostateczna decyzja o budowie zjazdu należy do zarządcy drogi publicznej i opiera się na indywidualnej analizie określonej

³⁹ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4, s. 62–63.

⁴⁰ S. Pawłowski, *Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 21.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II OSK 1248/18, LEX nr 2562530; wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2011 r., II OSK 595/11, LEX nr 1083663.

⁴² Wyrok NSA z dnia 21 marca 2018 r., II OSK 2383/17, LEX nr 2477058.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2017 r., II OSK 15/17, LEX nr 2463159.

⁴⁴ A. Królczyk, *Glosa do wyroku NSA z 30.07.2010 r.*, II OSK 1053/10, Casus 2011, nr 1, s. 21.

sytuacji⁴⁵. Takie stanowisko wydaje się słuszne w szczególności z racjonalnego punktu widzenia. Pamiętać należy, że w zakresie kompetencji rady gminy jest określenie warunków powiązania terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Jednak w ramach udzielonej radzie gminy kompetencji uchwałodawczej brak jest uprawnienia dla organu planistycznego do decydowania o lokalizacji zjazdu. A zatem ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów⁴⁶. Co równie ważne, ustalenia dokonane w planie miejscowym nie mogą ingerować w materię regulowaną ustawą, skoro w kompetencji zarządcy drogi leży w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Związywanie zarządcy drogi treścią planu 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. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷.

Zezwolenie na lokalizację zjazdu jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja i wymagania względem niego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien wprowadzać regulacji w zakresie zjazdów z drogi publicznej⁴⁸, gdyż tego rodzaju zapisy stanowią niewątpliwie naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Ewentualne ustalenie w planie miejscowym, iż zjazdy z określonej drogi głównej na przyległe nieruchomości nie są przewidywane, czyli faktyczne ustalenie generalnej zasady, iż te nieruchomości nie będą obsługiwane z tejże drogi głównej, powinno wiązać się z przewidzeniem w planie innej możliwości obsługi komunikacyjnej tych terenów⁴⁹. Zatem obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ma znaczenia dla decyzji o zezwoleniu na lokalizację zjazdu z drogi publicznej, ponieważ w tym zakresie pierwszeństwo

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2024 r., IV SA/Po 787/24, LEX nr 3791466; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2024 r., II SA/Wr 718/23, LEX nr 3758500.

⁴⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2025 r., IV SA/Po 971/24, LEX nr 3835273; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2024 r., IV SA/Pa 761/24, LEX nr 3788669.

⁴⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 listopada 2023 r., II SA/Bd 533/23, LEX nr 3745014.

⁴⁸ Zob. K. Szlachetko, *Komentarz do art. 15, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. K. Szlachetko, J.H. Szlachetko, Warszawa 2024 s. 265.

⁴⁹ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 269.

mają przepisy ustawy o drogach publicznych⁵⁰. Dlatego można stwierdzić, że 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 miejscowego⁵¹. Z tego wynika, że tylko zarządca drogi jest 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 drogowego⁵². Nadto za kompetencją zarządcy drogi do wydawania zezwolenia na lokalizację zjazdu przemawiają inne czynniki, takie jak natężenie ruchu i sposób użytkowania określonej drogi. Dlatego nowe okoliczności, niebrane pod uwagę w trakcie sporządzania planu miejscowego, mogą być kluczowe podczas rozpatrywania możliwości budowy danego zjazdu. W związku z tym, nawet jeśli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uwzględni ograniczenia lub zakazy w odniesieniu do lokalizacji zjazdów, odmienna decyzja zarządcy drogi może lepiej uwzględniać aktualne warunki oraz potrzeby, zarówno z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania nieruchomości, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵³.

Podsumowując komentowane orzeczenie NSA, należy stwierdzić, że analiza przepisów prawa w sposób jednoznaczny przesądza o kompetencji zarządcy drogi do wydania zezwolenia na budowę zjazdu z drogi publicznej, bez względu na określone zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zawarcie w planie miejscowym wymogów co do lokalizacji zjazdu z drogi publicznej stanowiłoby przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż rada gminy nie posiada kompetencji prawodawczej do lokalizacji zjazdu z drogi publicznej. Wyrażone stanowisko NSA znajduje uzasadnienie w:

- 1) przepisie art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych;
- 2) przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wydania decyzji administracyjnej;
- 3) hierarchii źródeł prawa;

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2097/15, LEX nr 2316081; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2018 r., VII SA/Wa 425/18, LEX nr 2605118.

⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2024 r., IV SA/Pa 761/24, LEX nr 3788669.

⁵² M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021, s. 160–161.

⁵³ W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że w przypadku konfliktu interesów w postępowaniu w przedmiocie wyważenia zgody na lokalizację zjazdu należy przyznać prymat zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2020 r., I OSK 936/19, LEX nr 3031139.

- 4) ograniczeniu prawa własności w drodze ustawy;
- 5) prymacie zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Przepis art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych jasno wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności. To powoduje, że żaden przepis prawa, w tym przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą zobowiązywać zarządcy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na lokalizację zjazdu z drogi publicznej. A dopuszczalność budowy tego zjazdu jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku, w formie decyzji administracyjnej mającej charakter uznaniowy. Jeśli przyjąć inny punkt widzenia niż wynika to z orzeczenia, to wówczas rada gminy wprowadzając w ramach ustaleń planu miejscowego zakazy lokalizacji nowych zjazdów, naruszałaby ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdów z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Byłoby to oczywiście niezgodne z zasadą kompetencyjności, rozumianej jako wyposażenie organu w jasno określony zespół uprawnień i obowiązków wyinterpretowanych z norm prawnych i zobowiązujących do działania w określonej przez prawo formie⁵⁴. Bowiernie zgodnie z art. 20 pkt 6 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdów z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych.

Z analizy stanu prawnego wynika, że wolą ustawodawcy jest rozstrzyganie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualnej budowy, w trybie postępowania administracyjnego w formie decyzji administracyjnej, nie zaś w ramach procedury planistycznej. Mimo iż podstawowym zadaniem gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, m.in. poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to jednak należy zauważyć, że drogi, w tym zjazdy, będą wchodzić w zakres działań właściwych podmiotów odpowiedzialnych za stan dróg publicznych. W świetle ustawy o drogach publicznych tymi podmiotami są zarządcy dróg. Za przyjęciem poglądu o niemożliwości zakazu budowy zjazdów w planie miejscowym stoi także hierarchia aktów normatywnych, gdyż jak wiadomo regulacje ustawy o drogach publicznych mające charakter powszechnie obowiązujący są usytuowane w tej hierarchii wyżej niż prawo miejscowe, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obowiązuje jedynie na terenie działania organu. Wyższa ranga ustawy ma swoje określone konsekwencje w postaci wymogu zgodności aktów niższego szczebla z aktami wyższego szczebla, realizacji koncepcji wyłączności ustawy rozumianej jako zastrzeżenie normowania pewnych materii

⁵⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 137.

dotyczących sytuacji jednostki tylko dla ustawy, oraz zakazu wydawania aktów niższego szczebla bez uprzedniego udzielonego upoważnienia⁵⁵. Ponadto niezwykle istotna w kwestii rozstrzygnięcia NSA w sprawie dopuszczalności budowy zjazdów przez zarządcę drogi jest problematyka ograniczenia prawa własności, o którym mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie prawa własności z tytułu zakazu budowy zjazdu powinno nastąpić, gdy organ wykaże, że jest to konieczne dla ochrony interesu publicznego, który będzie przejawiał się zapewne w bezpieczeństwie ruchu drogowego. Nie należy tracić z pola widzenia szczególnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w kontekście jego ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, z uwzględnieniem, że nie mogą naruszać ich istoty. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku konfliktu interesów w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na budowę zjazdu należy przyznać prymat bezpieczeństwa w ruchu drogowym nad interesem właściciela nieruchomości⁵⁶. Niemniej trzeba pamiętać, że właściciel nieruchomości powinien mieć zapewniony dostęp do drogi, przy której zlokalizowana jest jego nieruchomość. W kontekście sprawy budowy zjazdów z drogi publicznej wszelka ingerencja w prawa własności może być dokonywana pod pretekstem bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ale stopień określenia tego bezpieczeństwa nie leży w gestii rady gminy. Należy przyjąć, że udzielenie lub odmowa zezwolenia na budowę zjazdu z drogi publicznej wymaga aktualnej analizy organizacji ruchu drogowego. Dlatego potencjalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym kwestii budowy zjazdów będzie bez wątpienia stanowić naruszenie władztwa planistycznego gminy. Ocena tego naruszenia sprowadza się bowiem do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności są konieczne dla ochrony wartości, ale tylko tych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O tym, że postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą kreować możliwości budowy zjazdów z dróg publicznych, dość jasno rozstrzygają przepisy materialnoprawne, tym samym należy odrzucić wykładnię, w której to ustalenia planu miejscowego miałyby decydować o możliwości budowy zjazdu z drogi publicznej na teren określonej nieruchomości. W dodatku za taką argumentacją przemawia zakaz ingerencji przepisów planu miejscowego w regulacje ustawowe, a także charakter ograniczenia prawa własności oraz hierarchia źródeł prawa, która przesądza o sytuacji prawnej właściciela nieruchomości w demokratycznym państwie prawa.

⁵⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 132–133.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2020 r., I OSK 936/19, LEX nr 3031139; wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2024 r., III SA/Lu 196/24, LEX nr 3749711; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2025 r., III SA/Gd 504/24, LEX nr 3836565.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004 [wyd. el. LEX].
- Bursztynowicz M., *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2012, nr 1.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4.
- Kornecka A., Kornecki J., *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021.
- Królczyk A., *Glosa do wyroku NSA z 30.07.2010 r., II OSK 1053/10*, Casus 2011, nr 1.
- Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 7–8.
- Masternak-Kubiak M., *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, w: *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2002.
- Pawłowski S., *Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018.
- Pracka M., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kontekście ograniczeń prawa własności nieruchomości*, Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne 2015, nr 1.
- Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008.
- Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, 2011 [wyd. el. LEX].
- Szlachetko K., *Komentarz do art. 15*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. K. Szlachetko, J.H. Szlachetko, Warszawa 2024.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Zachariasz I., *Komentarz do art. 15*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023.
- Zwolak S., *Posiadanie dostępu do drogi publicznej jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 11.