Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ III
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 13 kwietnia 2026 r.
Sygn. akt III SA/Po 127/26

W odpowiedzi należy podać sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Suchy Las
ul. Szkolna 13
62-002 Suchy Las

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 10 kwietnia 2026 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 04 lutego 2026 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Wielkopolskiego.

Jednocześnie zwraca akta administracyjne.

Joanna Kujawa
Specjalista

Załączniki:

1. odpis prawomocnego wyroku z uzasadnieniem,
2. akta administracyjne – 3 pliki.

ODPIS

Sygn. akt III SA/Po 127/26

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 04 lutego 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann (spr.)
	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Sędzia	WSA Sebastian Michalski
Protokolant		specjalista Justyna Hołyńska-Matela

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 04 lutego 2026 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Suchy Las
z dnia 27 lutego 2025 r. nr X/106/25
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Golęczewo - rejon ulic Promienistej, Dworcowej i Lipowej - część II

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 23 pkt 1 w zakresie wyrażenia „i 3" oraz § 23 pkt 3;
2. w pozostałej części skargę oddala;
3. zasądza od Gminy Suchy Las na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytlem zwrotu kosztów postepowania.

Wyrok / ~~Postanowienie~~ z dnia 04.02.2026r.
sygn. akt III SA/Po 127/26 jest prawomocny/~~(a)~~
od dnia 04.04.2026 r.
podpis sędziego / ~~referendarza sądowego~~

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Joanna Kujawa
Specjalista

Sygn. akt III SA/Po 127/26

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Suchy Las (dalej jako „Rada Gminy" lub „Organ") podjęła uchwałę nr X/106/25 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Golęczewo – rejon ulic Promienistej, Dworcowej i Lipowej – część II (zwaną dalej „Uchwałą", „Planem miejscowym" lub „Planem").

Pismem z 5 listopada 2025 r. (IR-XI.0552.55.2025.2) Wojewoda Wielkopolski (dalej jako „Wojewoda" lub „Skarżący"), reprezentowany przez r.pr. Joannę Woźną, wywiódł skargę na Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części, tj. w zakresie § 12 pkt 2, § 23 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i 3" oraz § 23 pkt 3 – ze względu na istotne naruszenie prawa – a także o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor podał, że Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie 7 marca 2025 r. Jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.") oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p.") w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688; w skrócie „zm.u.p.z.p.2023").

Następnie Skarżący wyjaśnił, że w wyniku analizy Uchwały w zakresie zgodności z u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym 27 lutego 2025 r., z uwzględnieniem art. 67 ust. 3 zm.u.p.z.p.2023), w odniesieniu do zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.") stwierdził, co następuje.

Po pierwsze, postanowienie § 12 pkt 2 Uchwały – w którym w zakresie zasad zagospodarowania terenu cmentarza, oznaczonego symbolem ZC, ustalono: *„dopuszczenie lokalizacji dojść i dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych"* – stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p., powodujące jego nieważność. Albowiem, zdaniem Skarżącego, dojścia i dojazdy stanowią obowiązkowy element zagospodarowania działek budowlanych zdefiniowany w przepisach § 14-16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. [a nie, jak błędnie podano w skardze: „2022 r." – uw. Sądu] w sprawie warunków technicznych, jakim

powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.; w skrócie: „r.war.tech.bud."), zgodnie z którymi dojścia i dojazdy, spełniające określone wymagania w zakresie szerokości i ukształtowania powierzchni oraz wynikające z warunków ochrony przeciwpożarowej i względów funkcjonalnych, zapewniają dostęp do drogi publicznej działek budowlanych oraz budynków i urządzeń z nimi związanych. Oprócz jednego ze środków zapewnienia pośredniego dostępu do drogi publicznej działek budowlanych (obok takich rozwiązań, jak drogi wewnętrzne lub służebności przejazdu i przechodu), stanowią więc niezbędny element zagospodarowania powierzchni samej działki, zapewniający dostęp do budynków i urządzeń na tej działce. Dojścia i dojazdy mogą mieć postać jezdni, ciągów pieszych lub pieszo-jezdnych. Spełnienie w projekcie zagospodarowania terenu, jako części projektu budowlanego, wymagań dotyczących dojść i dojazdów podlega bezwzględnie kontroli organu administracji budowlanej w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub przyjęcia zgłoszenia budowy. Z powyższego – zdaniem Wojewody – wynika, że rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia do dopuszczenia możliwości realizacji dojść i dojazdów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie stanowią one elementu układu komunikacyjnego ani powiązania układu komunikacyjnego obszaru objętego planem z układem zewnętrznym, czyli przedmiotu ustaleń części tekstowej planu miejscowego zgodnie z § 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. poz. 2404). Ponadto Skarżący podniósł, że nie jest dopuszczalne regulowanie w sposób wtórny w uchwale w sprawie m.p.z.p. kwestii już uregulowanych w akcie rangi ustawowej lub przepisach wykonawczych takiego aktu. Uchwała w sprawie Planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji.

Po drugie, w ocenie Wojewody postanowienie § 23 pkt 3 Uchwały – w którym ustalono w zakresie zasad rozbudowy i budowy systemów komunikacji: *„zakaz lokalizacji nowych bezpośrednich zjazdów na działki z terenów 1KDZ i 2KDZ z wyjątkiem zjazdów na tereny: od 1KDW do 3KDW, 17KDW, od 1MN/U do 9MN/U, U,*

UP" – stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń m.p.z.p. określonych w art. 15 u.p.z.p. i stoi w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych, określonym w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p. Żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do wprowadzenia w drodze planu miejscowego zakazu realizacji zjazdów z dróg. Kwestie związane z realizacją zjazdów w sposób kompleksowy uregulowano w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 889; w skrócie „u.d.p."), a zwłaszcza w jej art. 29. Skoro zatem kompetencje i formy działania w zakresie budowy i przebudowy zjazdów zostały uregulowane w ustawie, to niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w sposób wtórny w m.p.z.p. Kwestie te są rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej, a nie aktu prawa miejscowego. Związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z dróg publicznych, skutkowałoby bezprzedmiotowością art. 29 u.d.p. i wydawanych na jego podstawie decyzji administracyjnych. Uchwała w sprawie m.p.z.p. jako akt prawa miejscowego nie może pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Na poparcie swojego stanowiska Skarżący powołał liczne orzecznictwo sądów administracyjnych, wywodząc w konkluzji, że ustalenia zawarte w § 23 pkt 3 Uchwały stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu. „Na marginesie" Wojewoda zauważył, że ustalenia § 23 pkt 1 i 2 Uchwały wystarczająco określają zasady obsługi komunikacyjnej na obszarze objętym Planem oraz że unieważnienie § 23 pkt 3 Uchwały skutkuje również nieważnością zapisu jej § 23 pkt 1 w zakresie słów: „i 3". Nadto Skarżący wyjaśnił, że na rysunku Planu tereny dróg publicznych klasy zbiorczej oznaczone symbolami 1KDZ i 2KDZ nie łączą się poprzez wspólną linię rozgraniczającą z terenami dróg wewnętrznych oznaczonymi symbolami 2KDW i 3KDW, co powoduje, że § 23 pkt 3 Uchwały w zakresie dopuszczenia bezpośrednich zjazdów z terenów 1KDZ i 2KDZ na tereny 2KDW i 3KDW jest bezprzedmiotowy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy, zastępowana przez Wójta Gminy Suchy Las (zwanego dalej „Wójtem"), wniosła o oddalenie skargi w całości oraz o zasądzenie od Skarżącego na rzecz Organu kosztów postępowania według norm przepisanych. Ustosunkowując się do podniesionych w skardze zarzutów, Wójt wyjaśnił, że:

- po pierwsze – teren cmentarza („ZC") nie jest typowym terenem inwestycyjnym, jak tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, czy usługowe, na których obowiązywanie regulacji zawartych w aktach rangi ustawowej lub przepisach

wykonawczych, w tym w rozporządzeniu MI, jest oczywiste. Ponadto przedmiotowy teren stanowi obszar cmentarza ewangelickiego zabytkowego. W związku z powyższym za zasadne uznano wskazanie w Planie miejscowym elementów zagospodarowania terenu, które na takim obszarze mogą być dopuszczone, w tym dojść i dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych, jako elementów technicznych i porządkujących;

- po drugie – pismem z 29 września 2022 r. (znak: WI.440.105.2021.AD) Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu (w skrócie „ZDP") odmówił uzgodnienia pierwotnego projektu Planu miejscowego, wskazując jednocześnie warunki, po spełnieniu których możliwe będzie uzgodnienie pozytywne. W wyniku dostosowania zapisów Uchwały do wytycznych zarządcy drogi powiatowej, w ustaleniach Planu wprowadzono zakaz lokalizacji nowych bezpośrednich zjazdów na działki z terenów 1KDZ i 2KDZ na wskazane w Planie tereny. Po wprowadzeniu tych zmian w projekcie Uchwały, ZDP pismem z 28 listopada 2023 r. (znak jw.) uzgodnił projekt pozytywnie.

Na rozprawie w dniu 4 lutego 2026 r. nie stawił się nikt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Na wstępie wypada podkreślić, że skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy Suchy Las wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (stan prawny na dzień wniesienia skargi: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153; w skrócie „u.s.g.").

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. E. Żelasko-Makowska, *Postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego*, Warszawa 2024, s. 238-241; zob. także np.: wyrok NSA z 15.7.2005 r., II OSK 320/05,

ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05; w braku odmiennego zastrzeżenia, wszystkie orzeczenia przywoływane w niniejszym wyroku są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w skrócie „CBOSA", ze strony internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie nie orzekł o nieważności Uchwały – doręczonej mu, jak podano w skardze, w dniu 7 marca 2025 r. – wobec czego był władny zaskarżyć ją później w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g.

Korzystając z kompetencji przewidzianej w tym przepisie, organ nadzoru ma obowiązek szczegółowego wykazania w skardze na czym, jego zdaniem, polega naruszenie prawa przez kwestionowany akt. Prawidłowo skonstruowana skarga „nadzorcza" powinna zatem zawierać uzasadnienie przesłanek i podstaw prawnych zastosowania tego środka. Pozwala to organom jednostek samorządu terytorialnego (w skrócie „j.s.t.") na merytoryczną polemikę z zarzutami podniesionymi w skardze, zaś sądowi administracyjnemu na ocenę argumentów przedstawionych przez obie strony postępowania (tak trafnie E. Żelasko-Makowska, *Postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego*, Warszawa 2024, s. 237; por. też B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2020, uw. 2 do art. 81).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie takie uzasadnienie zawiera.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów j.s.t. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 5.3.2008 r., I OSK 1799/07; z 9.4.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyroki NSA: z 5.6.2014 r., II OSK 117/13; z 20.12.2022 r., II OSK 2150/21) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Tak sprawowanej kontroli sądowej została poddana w niniejszej sprawie uchwała nr X/106/25 Rady Gminy Suchy Las w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Golęczewo - rejon ulic Promienistej, Dworcowej i Lipowej - część II – w zaskarżonej części.

Jest faktem notoryjnym, że zaskarżona Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2025 r. (poz. 2711), weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia (zob. § 27 Uchwały), tj. 25 kwietnia 2025 r., nie była dotąd nowelizowana i nadal obowiązuje.

Zarazem nie ulega wątpliwości, że Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego – o czym wyraźnie stanowi art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (stan prawny właściwy na dzień podjęcia Uchwały: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p."). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Mając wszystko to na uwadze, Sąd uznał skargę za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

W kontekście wspomnianych granic zaskarżenia należy podkreślić, że autor skargi wskazał w niej wyraźnie, iż zaskarża Uchwałę jedynie w części, tj. co do jej: § 12 pkt 2, § 23 pkt 1 w zakresie wyrazów: „i 3" oraz § 23 pkt 3.

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Należy jeszcze zauważyć, że zgodnie z § 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404) do projektów

planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. [tu: uchwały Nr XXXIX/443/21 Rady Gminy Suchy Las z dnia 25 listopada 2021 r. – uw. Sądu] stosuje się przepisy dotychczasowe – co uszło uwagi autora skargi. Przepisami tymi są unormowania rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; dalej w skrócie „r.proj.m.p.z.p.2003").

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony zarzucaną wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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 części.

Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności uchwały w przedmiocie m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy (por. wyroki NSA: z 11.9.2008 r., II OSK 215/08; z 25.5.2009 r., II OSK 1778/08; z 9.6.2014 r., II OSK 3083/13; z 8.12.2021 r., II OSK 453/21; z 13.6.2023 r., II OSK 1956/20).

Rozpatrzywszy na tym tle normatywnym zarzuty podniesione w skardze, Sąd nie dopatrzył się takiej wadliwości § 12 pkt 2 Uchwały, która uzasadniałaby stwierdzenie nieważności tego postanowienia.

W ocenie Sądu sprzeczny z przepisami prawa, a zatem wadliwy w stopniu istotnym, okazał się natomiast § 23 pkt 3 Uchwały, a w konsekwencji również jej § 23 pkt 1 w zakresie wyrażenia „i 3".

I. Ad § 23 pkt 3 i pkt 1 Uchwały

Swoje stanowisko w kwestii istotnej wadliwości § 23 pkt 3 Uchwały, Skarżący oparł na zarzucie przekroczenia przez Radę Gminy upoważnienia ustawowego dla ustaleń planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., wskazując, że kwestie związane z realizacją zjazdów w sposób kompleksowy ustawodawca uregulował w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (stan prawny na dzień podjęcia Uchwały: Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.; w skrócie „u.d.p.") – w tym zwłaszcza w art. 29 u.d.p. – i na tę okoliczność przywołał dość liczne orzeczenia sądów administracyjnych.

Na tle tego orzecznictwa należy jednak zwrócić uwagę na konieczność odróżniania – nie zawsze łatwego i oczywistego w konkretnym przypadku – ustaleń planistycznych wprowadzających niedopuszczalne, w kontekście regulacji u.d.p., skonkretyzowane zakazy lub nakazy lokalizowania zjazdów z określonych terenów na oznaczone drogi publiczne (o czym mowa niżej) od, zasadniczo dopuszczalnych, ogólnych ustaleń planistycznych w kwestii obsługi komunikacyjnej tych terenów, znajdujących swą normatywną podstawę przede wszystkim w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 r.proj.m.p.z.p.2003 (por. np. praktyczne rozróżnienie takich ustaleń w pkt C uzasadnienia wyroku WSA z 2.10.2024 r., IV SA/Po 644/24).

Oto bowiem w myśl 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. Odpowiada temu przepis § 4 pkt 9 r.proj.m.p.z.p.2003, który stwierdza, że ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela stanowisko Skarżącego, że żaden z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie uprawnia organu planistycznego do ustanawiania w planie miejscowym zakazów lub nakazów lokalizacji zjazdów z dróg

publicznych. *„Stanowisko to znajduje oparcie w dominującym, jak się wydaje, obecnie orzecznictwie sądów administracyjnych [...] zgodnie z którym 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 u.d.p. 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"* (zob. wyrok WSA z 21.11.2024 r., IV SA/Po 764/24, oraz tam przywołane orzecznictwo NSA i WSA).

W rezultacie należy uznać, iż ustalenie przez Radę Gminy w § 23 pkt 3 Uchwały, że w zakresie zasad rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się: *„zakaz lokalizacji nowych bezpośrednich zjazdów na działki z terenów 1KDZ i 2KDZ z wyjątkiem zjazdów na tereny: od 1KDW do 3KDW, 17KDW, od 1MN/U do 9MN/U, U, UP"*, uznać należy za niedopuszczalne, naruszające zasady sporządzania m.p.z.p., wkroczenie przez organ uchwałodawczy w ustawowe kompetencje zarządcy drogi w zakresie lokalizowania zjazdów z dróg publicznych, które to sprawy winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonych przepisami u.d.p.

Konsekwentnie, wobec stwierdzenia nieważności ustalenia § 23 pkt 3 Uchwały, należało stwierdzić nieważność także § 23 pkt 1 Uchwały w zakresie, w jakim ten się do ww. ustalenia odwoływał, tj. w zakresie słów: „i 3".

Oczywiście, nie może uchodzić z pola widzenia okoliczność, akcentowana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że jeżeli prawodawca lokalny w planie miejscowym decyduje się dokonać zmiany przeznaczenia określonych terenów, a zwłaszcza przeznaczyć je pod zabudowę, to od początku procesu projektowania takich rozwiązań powinien mieć na uwadze obowiązek ustalenia związanych z tym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, w tym określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego z kształtowanym planem nowym układem zewnętrznym – § 4 pkt 9 lit. b r.proj.m.p.z.p.2003 (por. wyrok NSA z 9.1.2023 r., II OSK 2172/22). Określone w § 4 pkt 9 r.proj.m.p.z.p.2003 wymogi dotyczące stosowania standardów przy tworzeniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, odnoszące się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, dotyczą określenia układu komunikacyjnego w znaczeniu urbanistycznym. Obejmują one całą jednostkę urbanistyczną, którą

poddano regulacji w m.p.z.p., stąd konieczność określenia również warunków powiązania tego układu (wraz z siecią infrastruktury technicznej) z układem zewnętrznym (por. wyrok NSA z 8.10.2019 r., II OSK 2795/17). *„Prawodawca lokalny ma więc obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną poszczególnych obszarów, jakie ten plan obejmuje, ze szczególnym uwzględnieniem terenów, które z natury takiej dostępności wymagają"* (zob. wyrok NSA z 9.1.2023 r., II OSK 2172/22; podobnie wyrok NSA z 28.9.2022 r., II OSK 2834/19).

W tym kontekście wypada jeszcze zwrócić uwagę na wyrażone w orzecznictwie sądowym stanowisko, zgodnie z którym interpretacja art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w świetle art. 29 u.d.p. nie powinna prowadzić do skrajnego wniosku o całkowitym zakazie wypowiadania się w planie miejscowym o dopuszczalnej lokalizacji zajazdów drogowych. Zasady podłączenia nieruchomości do dróg (zwłaszcza w sytuacji, gdy nieruchomości mogą być obsługiwane z różnych dróg) mieszczą się bowiem w kategorii zagadnień planistycznych (zob. wyroki WSA: z 31.10.2012 r., II SA/Po 731/12; z 30.9.2020 r., II SA/Po 441/20; por. też wyroki NSA: z 1.4.2011 r., II OSK 109/11 i z 13.01.2017 r., II OSK/1018/15; a także wyrok WSA z 7.3.2024 r., VII SA/Wa 2978/23).

Z tych względów wypada – ubocznie – podzielić stanowisko autora skargi, że (niezaskarżone) ustalenia § 23 pkt 1 i 2 Uchwały wystarczająco określają zasady obsługi komunikacyjnej na obszarze objętym Planem.

II. Ad § 12 pkt 2 Uchwały

Natomiast za zbyt daleko idące należało – w ocenie Sądu – uznać żądanie Skarżącego stwierdzenia nieważności § 12 pkt 2 Uchwały, zgodnie z którym w zakresie zasad zagospodarowania terenu cmentarza, oznaczonego symbolem ZC, ustalono: *„dopuszczenie lokalizacji dojść i dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych"*.

Skarżący argumentował, że dojścia i dojazdy stanowią obowiązkowy element zagospodarowania działek budowlanych zdefiniowany w § 14-16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.; w skrócie: „r.war.tech.bud."), zaś spełnienie w projekcie zagospodarowania terenu, jako części projektu budowlanego, wymagań dotyczących dojść i dojazdów podlega bezwzględnie kontroli organu administracji budowlanej w postępowaniu

w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub przyjęcia zgłoszenia budowy. Wojewoda argumentował też, że nie jest dopuszczalne regulowanie w sposób wtórny w uchwale w sprawie m.p.z.p. kwestii już uregulowanych w akcie rangi ustawowej lub przepisach wykonawczych takiego aktu.

W ocenie Sądu zaskarżone ustalenie § 12 pkt 2 Uchwały nie stanowi zarzucanego w skardze powtórzenia kwestii już uregulowanych w ustawie lub przepisach aktów wykonawczych do ustawy – w każdym razie powtórzenia, które nosiłoby znamiona istotnego naruszenia prawa (nie każde powtórzenie jest bowiem w takim stopniu wadliwe; por. szerzej np. wyrok WSA z 24.4.2024 r., IV SA/Po 187/24) – a to z następujących względów.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.; w skrócie „r.war.tech.bud."), rozporządzenie to ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

Tymczasem obszar cmentarza nie jest typowym terenem budowlanym (*verba legis:* „działką przeznaczoną pod zabudowę") – na co słusznie zwrócono uwagę w odpowiedzi na skargę, podkreślając, że *„[t]eren cmentarza nie jest typowym terenem inwestycyjnym"* – a czego dowodzi chociażby regulacja załącznika nr 1 do r.proj.m.p.z.p.2003, zgodnie z którą cmentarze („ZC") były zaliczane do grupy „terenów zieleni i wód". Poza tym w świetle Prawa budowlanego cmentarz, jako całość, jest *expressis verbis* zaliczany do „budowli" (zob. art. 3 pkt 3).

Już z tych względów stosowanie w odniesieniu do terenu cmentarza przepisów r.war.tech.bud. – z uwagi na wspomniany, specyficzny (wyjątkowy pod względem prawnym i sanitarnym) charakter tego terenu – o ile w ogóle możliwe, ze swej natury musi podlegać pewnym ograniczeniom. W tym zakresie kompetencje posiada wyspecjalizowany organ administracji, który w przypadku zaplanowania realizacji dojść bądź dojazdów na terenie cmentarza, dokona oceny możliwości ich powstania. Samo dopuszczenie w skarżonym Planie miejscowym lokalizacji przedmiotowych szlaków komunikacyjnych nie przesądza jeszcze – ani pozytywnie ani negatywnie – o ich powstaniu, a rozwiewa ewentualne wątpliwości co do możliwości ich zrealizowania na terenie ZC.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 października 2011 r. o sygn. akt II OSK 1624/11 wyjaśnił, że *„[k]oniecznym warunkiem budowy cmentarza jako budowli stanowiącej obiekt budowlany (art. 3 pkt 1 i 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, [...]) jest uzyskanie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 6 i 7 wym. ustawy). W postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę organ architektoniczno-budowlany będzie musiał przestrzegać wszelkich obowiązujących przepisów, w tym dotyczących wymogów sanitarnych, warunków bezpieczeństwa oraz poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d/, ust. 1 pkt 5 i pkt 9 prawa budowlanego). Przy tworzeniu nowego cmentarza muszą też być zachowane warunki techniczne określone w art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy z dnia 25 sierpnia 1959 r."*

Z przepisu art. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (stan prawny na dzień podjęcia Uchwały: Dz. U. z 2024 r. poz. 576; w skrócie: „u.c.c.z.") – określającego wymagania, jakie muszą spełniać cmentarze – wynika, że na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica (zob. wprowadzenie do wyliczenia w ust. 2). Zarówno dom przedpogrzebowy, jak i kostnica mogą zaś stanowić „budynki" w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.; w skrócie: „p.b."). Z kolei budynki, niewątpliwie, aby mogły być prawidłowo eksploatowane, muszą mieć zapewnione m.in. dojazdy i dojścia. Ale takie dojazdy, dojścia i inne ciągi komunikacyjne muszą być na cmentarzu zapewnione także do pól grzebalnych oraz poszczególnych miejsc pochówku (które bez wątpienia „budynkami" nie są).

Stosownie zaś do § 9 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284; w skrócie: „r.wym.cment.") – wydanego na podstawie art. 20 ust. 1 u.c.c.z. – do cmentarza należy zapewnić dojścia i dojazdy przystosowane do sposobu jego użytkowania (ust. 1). Miejsca postojowe, a także dojścia i dojazdy do powierzchni grzebalnych, powinny posiadać nawierzchnię utwardzoną, urządzoną w sposób uniemożliwiający odpływ wód opadowych na miejsce przeznaczone na groby ziemne i murowane (ust. 2). Drogi, ciągi piesze i pieszo-jezdne powinny być dostosowane do obciążenia i natężenia ruchu zależnego od potrzeb i uwarunkowań lokalnych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych (ust. 3).

Również pod rządem poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministrów Gospodarki Komunalnej oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1961 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych (Dz. U. Nr 31, poz. 152; w skrócie: „r.urz.cment.") prawodawca zakładał, że cmentarz winien być zagospodarowany w sposób zapewniający przemieszczanie się po jego terenie – o czym stanowił przepis § 3 ust. 2 zd. pierwsze ww. rozporządzenia, w brzmieniu: *„Plan zagospodarowania cmentarza powinien przewidywać drogi prowadzące do pól grzebalnych, pola grzebalne oraz zadrzewienie".*

W istocie więc takie potencjalne zagospodarowanie terenu cmentarza, jak to, które w kwestionowanym przez Wojewodę § 12 pkt 2 Uchwały dopuszcza lokalizację dojść i dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych, służy umożliwieniu praktycznej realizacji wymagań, jakie nakładają powszechnie obowiązujące przepisy prawa w zakresie odnoszącym się do tak szczególnego pod względem prawnym obiektu, jakim jest cmentarz. I jako takie mieszczą się w określeniu szczególnych warunków / zasad zagospodarowania terenów w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 u.p.z.p.

Wypada zaznaczyć, że dopuszczenie w Planie miejscowym lokalizacji dojść i dojazdów, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych nie przesądza jeszcze ani o ich istnieniu lub powstaniu, ani tym bardziej o ich dokładnej lokalizacji. Gwarantuje tylko możliwość prawidłowej realizacji § 9 ust. 1 r.wym.cment. (odpowiednio, wcześniejszego: § 3 ust. 2 zd. pierwsze r.urz.cment.). Takie ustalenie dopuszczalnego sposobu zagospodarowania terenu cmentarza w sposób racjonalny zapewnia naturalną i prawną potrzebę zapewnienia dostępności komunikacyjnej w granicach jego obszaru.

W okolicznościach niniejszej sprawy „przeniesienie" regulacji przywołanych przepisów ww. rozporządzenia na grunt przedmiotowej Uchwały nie stanowi ich powtórzenia, lecz konkretyzację normy prawnej w stosunku do adresatów Planu.

Nie oznacza to bynajmniej, że brak takiego postanowienia w danym planie miejscowym wyłączałby stosowanie przepisów rangi rozporządzenia, ponieważ, jak wiadomo, uchwała w sprawie m.p.z.p. takich skutków wywoływać nie może. Odmienna interpretacja prowadziłaby bowiem do stanu „sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Na gruncie tego przepisu przyjmuje się bowiem, że pojęcie „sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem (por. M. Bogusz, *Usytuowanie aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego w hierarchii źródeł prawa (kolejny*

przyczynek do dyskusji) [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, pod red. M. Szewczyka i M. Jędrzejczak, Warszawa 2022, s. 18-19).

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność § 23 pkt 3 Uchwały, a także § 23 pkt 1 Uchwały w zakresie wyrażenia: „i 3".

W pozostałej części – tj. co do żądania Wojewody stwierdzenia nieważności § 12 pkt 2 Uchwały – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 3 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając należne pełnomocnikowi Skarżącego wynagrodzenie ustalone według stawek minimalnych zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Joanna Kujawa
Specjalista