



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 maja 2025 r.

Poz. 2801

Sygn. akt II SA/Lu 943/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Asesor sądowy Anna Ostrowska (sprawozdawca)
Protokolant	Referent Kinga Kościejewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 marca 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę nr VII/46/2007 Rady Gminy Jabłonna z dnia 19 czerwca 2007 r.,

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna

I. stwierdza nieważność uchwały nr VII/46/2007 Rady Gminy Jabłonna z dnia 19 czerwca 2007 r. w części obejmującej: § 8 ust. 2 i 3, § 13 ust. 5 lit. c/ i d/, § 14 ust. 4 lit. c/ i d/, § 20 ust. 4 lit. c/ i d/ i § 21 ust. 4 lit. c/ i d/, § 22 ust. 6 lit. c/ i d/;

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem

Sygn. akt II SA/Lu 943/24

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na uchwałę nr VII/46/2007 Rady Gminy Jabłonna z dnia 19 czerwca 2007 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna (Dz. Urz. Woj. Lub. z 14 września 2007 r. nr 148, poz. 2707; dalej jako plan albo plan miejscowy) w części obejmującej:

- 1) § 8 ust. 2,
- 2) § 8 ust. 3,
- 3) § 13 ust. 5,
- 4) § 14 ust. 4,

- 5) § 20 ust. 4,
- 6) § 21 ust. 4,
- 7) § 22 ust. 6.

Zaskarżonym przepisom zarzucił istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez przekroczenie przez Radę Gminy Jabłonna kompetencji przyznanych ustawami i w związku z tym zażądał stwierdzenia ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Gminy Jabłonna wniósł o jej oddalenie, kwestionując zarzut przekroczenia przez Radę delegacji ustawowej oraz podkreślając, że Wojewoda zaskarżył uchwałę po przeszło siedemnastu latach jej funkcjonowania w obrocie prawnym. W ocenie pełnomocnika, mając zaś na uwadze wywodzoną z Konstytucji RP regułę pewności prawa, niezasadne byłoby eliminowanie ustaleń obowiązującego już tyle lat planu jako aktu prawa miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skarga jest częściowo zasadna.

Podstawą prawną stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest 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., dalej: u.p.z.p.). Zgodnie z tym przepisem 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.

W niniejszej sprawie część zaskarżonych przez Wojewodę przepisów planu miejscowego spełnia pierwszą z przesłanek stwierdzenia nieważności planu, tj. narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu poprzez przekroczenie granic delegacji ustawowej. Nie sposób podzielić zawartego w odpowiedzi na skargę stanowiska, jakoby przeszkodą dla stwierdzenia nieważności przepisów planu miejscowego było długoletnie obowiązywanie planu. Zasada stabilności obrotu prawnego nie jest zasadą bezwzględną. W razie kolizji z zasadą legalizmu, która zakłada m.in. zgodność aktów prawnych niższej rangi z aktami prawnymi wyższego rzędu, pierwszeństwo należy przyznać tej drugiej zasadzie. Owszem, niekiedy ustawodawca wprowadza cezurę czasową, po upływie której nie można już wyeliminować z obrotu prawnego aktów nawet istotnie naruszających akty wyższego rzędu, ale w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego takiej cenzury czasowej nie wprowadzono. Oznacza to, że normy takiego aktu można zaskarżyć i wyeliminować z obrotu prawnego w każdym czasie, nawet wówczas, gdy zostaną zastąpione innymi aktami. Wynika to z zasady wstecznego skutku stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

Innymi słowy, pewność prawa w znaczeniu stabilności stosunków prawnych ukształtowanych danym aktem normatywnym czy aktem stosowania prawa może pozostawać w konflikcie z innymi zasadami składającymi się na ideę państwa prawa, w tym z zasadą legalizmu. W konfrontacji tych dwóch zasad przewagę zyskuje zasada legalizmu. W sferze planowania przestrzennego zarówno miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i inne akty o charakterze aktów powszechnie obowiązującego prawa mogą być wyeliminowane z obrotu prawnego przez sąd administracyjny w każdym czasie ze skutkiem wstecznym dopóki obowiązują, a nawet wówczas, gdy zostaną uchylone, niezależnie od tego, czy od uchwalenia tego aktu upłynął znaczny okres i czy jego obowiązywanie było podstawą nabycia praw lub ekspektatyw.

W tym miejscu Sąd odniesie się do każdego z postawionych w skardze zarzutów.

W myśl § 8 ust. 1 planu miejscowego, na obszarze objętym planem dopuszcza się scalania i podziały nieruchomości.

Stosownie do treści § 8 ust. 2 planu miejscowego, ustala się zakaz ustanawiania służebności drogowej działek nie będących ulicami.

Zgodnie z treścią § 8 ust. 3 planu, ustala się zakaz wydzielania działek nie mających dostępu do drogi, z wyjątkiem sytuacji, kiedy wydzielenie działki służy powiększeniu innej działki z dostępem do drogi.

W ocenie Sądu § 8 ust. 2 i 3 planu naruszają prawo w sposób istotny, ustanawiając zakazy sprzeczne z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. zarówno w brzmieniu obowiązującym dacie uchwalenia zaskarżonego planu (Nr 80 poz. 717 ze zm.) jak i obecnie.

Pierwsza z zakwestionowanych norm planu narusza art. 2 pkt 14 u.p.z.p., w myśl którego ilekroć w ustawie jest mowa o dostępie do drogi publicznej, należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Przepis aktu podustawowego, mocą którego gminny prawodawca – wbrew powołanej wyżej normie ustawowej – wyłącza możliwość ustanowienia na wydzielonej w wyniku podziału działki służebności drogowej stanowi niewątpliwie przekroczenie delegacji ustawowej. Taka regulacja wprost narusza przepis ustawy, który jako jeden ze sposobów uzyskania przez działkę dostępu do drogi publicznej uznaje ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Wprawdzie art. 105 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm., dalej: u.g.n.) stanowi, że służebności gruntowe ustanowione na nieruchomościach objętych scaleniem i podziałem podlegają zniesieniu, ale dzieje się tak tylko wówczas, gdy stały się one zbędne do korzystania z nowo wydzielonych nieruchomości. Nie stanowi to jednak w żadnej mierze o dopuszczalności wprowadzania zakazu ustanawiania służebności drogowej.

Należało zatem stwierdzić nieważność § 8 ust. 2 zaskarżonego planu na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.) jako sprzecznego z ustawą (punkt pierwszy sentencji wyroku).

Nieco inaczej rzecz się ma z zakwestionowanym § 8 ust. 3 planu, który sam w sobie, zakazując wydzielenia działek nie mających dostępu do drogi publicznej, nie narusza prawa w sposób istotny. W myśl bowiem art. 105 u.g.n., powierzchnię każdej nieruchomości objętej scaleniem i podziałem pomniejsza się o powierzchnię niezbędną do wydzielenia działek gruntu pod nowe drogi lub pod poszerzenie dróg istniejących. Pomniejszenie to następuje proporcjonalnie do powierzchni wszystkich nieruchomości objętych scaleniem i podziałem oraz do ogólnej powierzchni działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi i pod poszerzenie dróg istniejących (ust. 1). Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, a ustanowione na tych działkach prawo użytkowania wieczystego wygasa z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Jeżeli działki gruntu zostały wydzielone pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg, stosuje się odpowiednio art. 98 ust. 1. (ust. 4).

Należy jednak zauważyć, że norma zawarta w ust. 3 stanowi jeden z elementów § 8 planu, który w § 2 zawiera sprzeczną z ustawą normę zakazującą ustanawiania na wydzielonych działkach służebności drogowej. Skoro w ust. 2 wprowadzono zakaz ustanawiania służebności drogowej, a w ust. 3 planu jest mowa o „dostępie do drogi”, to językowa i systemowa wykładnia normy zawartej w ust. 3 w powiązaniu z treścią art. 2 pkt 14 u.p.z.p. czyni dopuszczalnym wniosek o wprowadzeniu zakazu wydzielania działek, które mają dostęp do drogi poprzez odpowiednią służebność drogową. Takie zaś rozwiązanie w sposób istotny narusza powołany wyżej art. 2 pkt 14 u.p.z.p., co stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności również § 8 ust. 3 planu miejscowego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. (punkt pierwszy sentencji wyroku).

Do zarzutów naruszenia prawa przez pozostałe przepisy planu miejscowego, tj. § 13 ust. 5, § 14 ust. 4, § 20 ust. 4, § 21 ust. 4, § 22 ust. 6, Sąd odniesie się zbiorczo, ponieważ są to analogiczne regulacje dotyczące terenów o różnym przeznaczeniu w planie. W myśl § 13 ust. 5 planu, na terenach MN (zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) obowiązują następujące ustalenia dotyczące zasad i warunków podziału terenów na działki:

- a) minimalna wielkość działki budowlanej - 900 m²,
- b) szerokość frontu działek nowo wydzielanych ustala się na co najmniej 18 m,
- c) możliwa jest korekta wewnętrznych granic własności pod warunkiem zachowania relacji zewnętrznych oraz nienaruszania interesów osób trzecich,
- d) warunkiem realizacji zabudowy na działce jest uregulowany dostęp do tej działki z drogi publicznej.

Analogiczne zasady i warunki podziału terenu na działki ustalone zostały dla innych terenów funkcjonalnych w ramach szczegółowych zasad zagospodarowania: § 14 ust. 4 – dla terenów zabudowy usługowej (U); § 20 ust. 4 – dla terenów zabudowy lotniskowej (ML); § 21 ust. 4 – dla terenów zabudowy lotniskowej i mieszkaniowej jednorodzinnej (ML/MN) oraz § 22 ust. 6 dla terenów zabudowy zagrodowej (RM).

Zarzut naruszenia prawa przez te regulacje jest tylko częściowo zasadny. Nie ma racji Wojewoda, że w planie miejscowym w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały niedopuszczalne było wprowadzenie zasad i warunków podziału nieruchomości (określanego również jako „wtórny” podział), uregulowanego w art. 93 i nast. u.g.n.

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uznaje takie regulacje za dopuszczalne zarówno w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, jak i obecnie, oczywiście, o ile ich treść nie narusza przepisów aktów prawnych wyższego rzędu.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (również w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych tym planem. Scalanie i podział nieruchomości, o którym mowa zarówno w tym przepisie, jak i w ust. 3 pkt 1 tego artykułu, to scalanie i podział uregulowany w art. 101–108 u.g.n. Oznaczałoby to, że szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, które muszą znaleźć się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to wyłącznie zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 u.g.n. Taka literalna wykładnia prowadzi jednak do wniosków, których nie można zaakceptować z punktu widzenia wartości państwa prawa.

Procedurę scalania i podziału, o której mowa w art. 101–108 u.g.n., przeprowadza się wówczas, gdy nadmierne rozdrobnienie działek i niekorzystne ich ukształtowanie uniemożliwia zagospodarowanie ich w sposób przewidziany w planie miejscowym. Aby nadmierne rozdrobnione oraz niekorzystnie ukształtowane działki można było racjonalnie wykorzystać zgodnie z planem miejscowym, muszą one być najpierw scalone, a później na nowo podzielone na działki gruntu. Tak istota scalania i podziału nieruchomości została określona w art. 101 ust. 1 u.g.n. Scalanie i podział dotyczyć więc może dużego terenu, na którym położone są nieruchomości, których właściciele (użytkownicy wieczysti) mają niekiedy sprzeczne interesy, a nawet nie są zainteresowani udziałem w scalaniu i podziale. Z tego też powodu ustawodawca przewidział możliwość przymuszenia właścicieli nieruchomości do poddania się tej procedurze. O scalaniu i podziale decyduje władczo rada gminy w drodze uchwały (art. 102 ust. 3 u.g.n.) i taką uchwałę może podjąć nawet wbrew wszystkim właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości, jeżeli nieruchomości mające być objęte scalaniem i podziałem są położone na obszarze wcześniej określonym w planie miejscowym lub wbrew części właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, gdy właściciele (użytkownicy wieczystych) posiadający ponad 50% powierzchni nieruchomości wystąpią z wnioskiem o scalenie i podział (art. 102 ust. 2 u.g.n.). Zakres zmian własnościowych, będących skutkiem scalenia i następnie podziału nieruchomości, powoduje konieczność szczegółowego uregulowania procedury scalania i podziału, skutków tych czynności i dodatkowych obowiązków gminy oraz właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości. Jednakże nie zmienia to istoty tego postępowania, która polega na tym, że chodzi o uzyskanie działek gruntu, które umożliwią realizację funkcji (przeznaczenia) terenu określonej w planie miejscowym. Identyczny cel przyświeca podziałowi, który jest realizowany na podstawie art. 92–99 u.g.n. Jeżeli podziałowi ma podlegać nieruchomość, dla której obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to podział musi być zgodny z ustaleniami tego planu, przy czym ta zgodność dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek (art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n.). Podział nieruchomości przeprowadzany w tym trybie służy temu, aby nieruchomość można było wykorzystać zgodnie z planem miejscowym i aby w tym celu uzyskać odpowiednie (wielkością i kształtem) działki gruntu. Powyższe oznacza, że - jeżeli chodzi o zasadnicze funkcje - nie ma istotnej różnicy pomiędzy scalaniem i podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 u.g.n., a podziałem uregulowanym w art. 92–99 tej ustawy. Można tylko zastrzec, że powodem zróżnicowania obu tych trybów są okoliczności faktyczne, a mianowicie fakt, że w przypadku scalania i podziału nieruchomości są tak rozdrobnione i niekorzystnie ukształtowane, że w celu ich podziału trzeba je w pierwszej kolejności scalić. W przypadku zaś podziału, o którym mowa w art. 92–99 u.g.n., uprzedniej konieczności scalenia nie ma.

Nie istnieje zatem racjonalne uzasadnienie dla różnicowania określonych w planie uprawnień gminy dotyczących „scalania i podziału” oraz „podziału” nieruchomości, co oznacza, że regulacje odnoszące się do tej instytucji będą miały zastosowanie również przy podziale nieruchomości na podstawie art. 92–99 u.g.n. Skoro gmina może w planie miejscowym określić minimalną i maksymalną szerokość frontu działek, ich powierzchnię lub też minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych, które uzyskuje się w wyniku podziału i scalania, o którym mowa w art. 101–108 u.g.n., to także może takie parametry ustalić w tym planie w przypadku działek uzyskiwanych w wyniku podziału uregulowanego w art. 92–99 u.g.n. Prawnej podstawy dla takiego uprawnienia należy poszukiwać w art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. Wobec tego powołany przepis należy rozumieć w ten sposób, że przewidziany w nim obowiązek określenia zasad ochrony

i kształtowania ładu przestrzennego obejmuje też możliwość ustalenia w planie miejscowym minimalnych i maksymalnych szerokości frontów działek, które powstaną w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na podstawie przepisów art. 92–99 u.g.n. (por. wyrok NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 706/12, ONSAiWSA 2013/1, poz. 12; zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. IV, red. T. Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, art. 15. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587615094/758820>).

W związku z powyższym Sąd uznał, że § 13 ust. 5 lit. a/ i b/, § 14 ust. 4 lit. a/ i b/, § 20 ust. 4 lit. a/ i b/ i § 21 ust. 4 lit. a/ i b/ oraz § 22 ust. 6 lit. a/ i b/ planu, w których rada gminy określiła minimalną wielkość wydzielanych w ramach podziału działek budowlanych na 900 m² oraz szerokość frontu działek nowo wydzielanych na co najmniej 18 m, nie naruszają przepisów prawa, ponieważ nie przekraczają granic delegacji ustawowej. W tym zakresie Sąd oddalił skargę jako niezasadną na podstawie art. 151 p.p.s.a. (punkt II sentencji wyroku).

Sąd stwierdził natomiast nieważność § 13 ust. 5 lit. c/ i d/, § 14 ust. 4 lit. c/ i d/, § 20 ust. 4 lit. c/ i d/ i § 21 ust. 4 lit. c/ i d/ oraz § 22 ust. 6 lit. c/ i d/ planu. W myśl regulacji zawartych w jednostkach redakcyjnych oznaczonych literą c/ powołanych wyżej przepisów „możliwa jest korekta wewnętrznych granic własności pod warunkiem zachowania relacji zewnętrznych oraz nienaruszania interesów osób trzecich”, zaś w jednostkach redakcyjnych oznaczonych literą d/ rada gminy przyjęła, że „warunkiem realizacji zabudowy na działce jest uregulowany dostęp do tej działki z drogi publicznej”.

Powodem stwierdzenia nieważności regulacji zawartych w punktach c/ zakwestionowanych przepisów planu jest ich zupełna niejasność wywołana wieloznacznością stosowanych w nich sformułowań, dająca organom stosującym prawo nadmierną swobodę przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Jednym z kanonów techniki prawodawczej jest dyrektywa określoności prawa, zwłaszcza tam, gdzie – tak jak w przypadku planu miejscowego – dochodzi do ograniczenia jednego z konstytucyjnie chronionych praw człowieka – prawa własności. Oceniając zgodność sformułowania określonego przepisu prawa z tym kanonem, należy wziąć pod uwagę trzy kryteria: po pierwsze, „każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217; wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU-A 2002, nr 3, poz. 33).

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał, że naruszeniem wymagań konstytucyjnych jest niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu, powodujące niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Trybunał uznał, że ustawodawca nie może, poprzez niejasne sformułowanie przepisu, pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W konsekwencji powyższego stanął na stanowisku, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. W ocenie Trybunału „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa” (wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU-A 2003, nr 4, poz. 31). „Sytuacja, w której ustawowe przesłanki ograniczające wolność konstytucyjną nie spełniają wymogów dostatecznej precyzji i określoności przepisów prawa, prowadzi do braku pewności prawa, skoro jego »ustalenie« następuje dopiero w sferze stosowania prawa. Sytuacja taka pozbawia bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych na gruncie takich przepisów” (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU-A 2002, nr 6, poz. 83; wyrok TK z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK ZU 2003-A, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK ZU-A 2003, nr 9, poz. 96; wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK ZU-A 2004, nr 5, poz. 41; wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK ZU-A 2004, nr 10, poz. 105). Stanowisko Trybunału odnosi się do ustawy, ale jest w pełni aktualne w odniesieniu do aktów podustawowych.

Z tego względu Sąd stwierdził nieważność § 13 ust. 5 lit. c/, § 14 ust. 4 lit. c/, § 20 ust. 4 lit. c/ i § 21 ust. 4 lit. c/ oraz § 22 ust. 6 lit. c/ planu w oparciu o dyspozycję art. 147 § 1 p.p.s.a. (punkt pierwszy sentencji wyroku).

Sąd stwierdził również nieważność regulacji zawartych w punktach d/ kwestionowanych przepisów, wedle których „warunkiem realizacji zabudowy na działce jest uregulowany dostęp do tej działki z drogi publicznej”. Regulacje te naruszają w sposób istotny art. 93 ust. 3 u.g.n.

W myśl § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r, poz. 283) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Niewątpliwie stosowanie techniki powtórzeń określonych fragmentów ustawy w tekście aktu prawa miejscowego wiąże się z ryzykiem powstania wątpliwości, która z norm (akt prawa miejscowego czy ustawa) i w jakim zakresie znajduje zastosowanie. Ponadto powtarzanie w planie miejscowym uregulowań ustawowych może spowodować komplikacje w zakresie ustalenia obowiązującego stanu prawnego, gdy dojdzie do uchylenia przepisu ustawy, który wcześniej został powtórzony w planie miejscowym, a później nie zostanie na czas usunięty przez uchwałodawcę (wyrok WSA w Łodzi z 21 lipca 2016 r., III SA/Łd 587/16, CBOSA, a także wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2015 r., II SA/Wa 1837/14, CBOSA).

Powtórzenie w akcie prawa miejscowego przepisu ustawy albo jego fragmentu stanowi istotne naruszenie prawa jedynie wówczas, gdy spowoduje powstanie sprzeczności pomiędzy normą aktu prawa miejscowego a normą ustawową, tj. gdy organ dokona modyfikacji normy ustawowej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku analizowanych regulacji, które modyfikują normę art. 93 ust. 3 u.g.n. Z kwestionowanych regulacji wynika bowiem, że „warunkiem realizacji zabudowy na działce jest uregulowany dostęp do tej działki z drogi publicznej”. Tymczasem, w myśl powołanego wyżej art. 93 ust. 3 u.g.n., podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. Przepisu nie stosuje się w odniesieniu do projektowanych do wydzielenia działek gruntu stanowiących części nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6.

Przepis ustawy czyni dostęp do drogi publicznej warunkiem dopuszczalności samego podziału działki, podczas gdy normy zawarte w punktach d/ kwestionowanych przepisów planu zawężają tę regulację ustawową, stanowiąc o dostępie do drogi publicznej jako warunku dopuszczalności zabudowy na wydzielonej działce. Tym samym § 13 ust. 5 lit. d/, § 14 ust. 4 lit. d/, § 20 ust. 4 lit. d/ i § 21 ust. 4 lit. d/ oraz § 22 ust. 6 lit. d/ planu zostały uchwalone z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu jako modyfikujące normę ustawową. Z tego względu Sąd stwierdził ich nieważność w oparciu o dyspozycję art. 147 § 1 p.p.s.a. (punkt pierwszy sentencji wyroku).

Mając na uwadze powyższe, Sąd orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem