



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2025 r.

Poz. 3825

WYROK NR II SA/WR 265/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

starszy specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Auxilium Consulting sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
na uchwałę Rady Gminy Podgórzyn
z dnia 26 października 2023 r. nr LXXVI/709/2023
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalni ścieków położonych
w obrębie Marczyce w gminie Podgórzyn - Etap I

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek nr 37/4 i nr 37/6 obręb Marczyce;

II. w pozostałym zakresie umarza postępowanie;

III. zasądza od Gminy Podgórzyn na rzecz strony skarżącej kwotę 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 26 października 2023 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej zwana „u.s.g.”), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; zwana dalej „u.p.z.p.”) oraz w związku z uchwałą nr LXVIII Rady Gminy Podgórzyn z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalni ścieków położonych w obrębie Marczyce w gminie Podgórzyn, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Podgórzyn przyjętego uchwałą z dnia 28 września 2002 r. ze zm. nr LXVIII, Rada Gminy Podgórzyn podjęła uchwałę nr LXXVI/709/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalni ścieków położonych w obrębie Marczyce w gminie Podgórzyn - Etap I (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2023 r. poz. 5979).

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniosła, działając przez zawodowego pełnomocnika Auxilium Consulting sp. z o.o., zarzucając jej podjęcie z naruszeniem: art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przyjęcie kwestionowanych ustaleń, mimo ich niezgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Gminy Podgórzyn z dnia 28 września 2002 r. nr LXVIII ze zm.); art. 14 ust. 1, 2 i 5 u.p.z.p. poprzez niezgodność terenu objętego planem z nazwą i celem planu i objęciem nim terenu w żaden sposób nie mającego związku z powiększeniem oczyszczalni ścieków, co zdaniem skarżącej stanowi naruszenia zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.; art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, w zw. z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2023 r. o ochronie zabytków opiece nad zabytkami, poprzez błędną wykładnię i uznanie, że kompetencja organu uchwałodawczego gminy do określenia w planie zasad ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, w szczególności w zakresie obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków. Skarżący zarzuca zbyt szczegółowy zakres obostrzeń wskazanych w planie; art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP przez znaczne ograniczenie prawa własności skarżącej i w istocie pozbawienie ich możliwości korzystania z nieruchomości ze względu na przeznaczenie w uchwalonym planie części nieruchomości skarżących na zielen naturalną; art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przyjęcie kwestionowanych ustaleń z przekroczeniem granic władztwa planistycznego powodujące nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w prawa skarżących przez przeznaczenie działki strony na zielen naturalną; art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP przez bez uszanowania prawa własności skarżących i w istocie pozbawienie ich możliwości korzystania z nieruchomości.

Wobec przedstawionych zarzutów strona skarżąca (po korekcji skargi w piśmie z dnia 13 grudnia 2024 r., k. 126 akt sądowych) wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej nieruchomości strony skarżącej, t.j. działek 37/4 i 37/6 obręb Marczyce, gmina Podgórzyn. Rada Gminy Podgórzyn w piśmie z dnia 19 września 2024 r. (k. 120 akt sądowych) uznała żądanie skargi w zakresie działek, do których skarżącej spółce przysługuje prawo własności.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik wskazał, że strona skarżąca jest właścicielem działek nr 37/4 i 37/6 na terenie należącym do obszaru oznaczonego w zaskarżonej uchwale symbolem odpowiednio: jedna z działek 5MN-U, co oznacza (zgodnie z legendą) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, natomiast druga z działek na terenie oznaczonym jako 1MNUz, co oznacza „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz 1ZN tj. teren zieleni naturalnej”. Natomiast w obowiązującym studium teren działki 37/4 położony jest w terenie oznaczonym jako „MU”, czyli teren zabudowy mieszkaniowej i tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej, zaś działka 37/6 zgodnie ze studium jest przeznaczona częściowo pod zabudowę mieszkaniową i tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej oraz w części MNUz, czyli „tereny zabudowy usługowej jednorodzinnej i tereny zabudowy z dużym udziałem powierzchni biologicznie czynnej”. Zdaniem strony, zagospodarowanie działki 37/6 w planie całkowicie różni się od możliwości jej zagospodarowania, jaką dawało studium. Jak wskazuje strona, już ta okoliczność powoduje, że skarżony akt narusza rażąco art. 9 ust. 4 upzp, u.p.z., art. 20 ust. 1. Także w zakresie zmiany we wskaźniku obowiązującej dla tego terenu powierzchni biologicznie czynnej, wskaźników zabudowy, zmniejszając możliwość zabudowy działki strony skarżącej. Dalej strona wskazuje, że odnośnie do działki 37/4 i znajdującego się na niej budynku wpisanego do gminnej ewidencji zabytków, strona podnosi, że zawarte w § 13 ust. 4 p. 1-10 zakazy przekraczają władztwo planistyczne gminy i wkraczają w kompetencje organów ochrony zabytków. Przy tak intensywnej ingerencji w prawo własności naruszono także zasadę proporcjonalności, wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu uchwały organ planistyczny nie przedstawił też żadnej argumentacji wyjaśniającej powody tak

znaczącej ingerencji prawodawczej w prawo własności skarżących dokonanej z naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Z tych względów skarżący uznają, że spełniają warunek skorzystania z uprawnienia określonego w art. 101 ust. 1 u.s.g. Jak dalej wskazano, zarówno w tytule uchwały intencyjnej, jak i uchwały planistycznej organ gminy wskazał, że ich przedmiotem są ustalenia dla terenów związanych z powiększeniem oczyszczalni ścieków położonych w obrębie Malczyce, uwzględniając treść § 5 pkt 7 zaskarżonej uchwały, trudno uznać, aby na działkach strony skarżącej mogłyby być na niej lokalizowane obiekty, o których mowa w tym zapisie planistycznym, i w ten sposób byłaby ona „związana” z powiększeniem oczyszczalni ścieków stanowiącym cel podjętej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Gmina Podgórzyn wniosła początkowo o jej oddalenie w całości, zaś we wskazanym wcześniej piśmie procesowym pełnomocnik organu oświadczył, że organ uznaje skargę w całości za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez 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 kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. W pierwszej kolejności wskazać należy, że skarga wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Dla porządku wyводу Sąd wyjaśnia także, że w dotychczasowym orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprowadzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r., II OSK 355/11, Lex nr 920623; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Po 890/13, Lex nr 1474201; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 października 2013 r., II SA/Kr 719/13, Lex nr 1384888). W ocenie Sądu, skarżąca spółka, będąca właścicielem działek objętych skargą niewątpliwie posiada interes prawny w skarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on przeznaczenie tych działek. Interes skarżących znajduje bowiem ochronę w przepisach kodeksu cywilnego (art. 140 Kodeksu cywilnego). Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie przysługującego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo przez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Dalej trzeba powiedzieć, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. (w wersji uprzednio obowiązującej) ustalenia studium są/były wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Według art. 20 ust. 1 zd. pierwsze u.p.z.p. plan miejscowy uchwała/uchwalała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie naruszają one ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag na projekcie planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Z kolei wójt, burmistrz albo prezydent miasta

sporządzając projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, ma obowiązek czynić to zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.).

Ustawą z dnia 25.06.2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 130, poz. 871), zawarty w tym przepisie wymóg zgodności zastąpiła wymogiem „nienaruszania” planem ustaleń studium. Zasadnym jest wskazać, że zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r. i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

W dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały, zgodnie z art. 67 ust. 3 powołanej ustawy, do jej procedowania miał zastosowanie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowiący, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Unormowanie to wymagało zachowania spójności pomiędzy treścią studium i planem miejscowym. Przepis ten korespondował z art. 14 ust. 5 i art. 15 ust. 1 u.p.z.p. zobowiązującymi organ wykonawczy gminy przed wszczęciem procedury uchwałodawczej do wykonania analizy stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium i opracowania projektu planu miejscowego zgodnego z zapisami studium. Art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowił w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Treść tych przepisów wskazuje jasno, że ustalenia planu miejscowego nie mogą być sprzeczne z ustaleniami studium. Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego mają być konsekwencją zapisów studium. Zwrócić należy uwagę, że w myśl art. 9 ust. 2 u.p.z.p., to wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, a rada gminy je uchwała (art. 12 ust. 1 ustawy). Rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie (szczegółowości) związania, o jakim mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W studium dokonuje się zatem kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Już na etapie uchwalania studium nie może być wątpliwości, jakie uwarunkowania faktyczne i prawne istotne dla zagospodarowania przestrzennego występują na konkretnym terenie i jakie przeznaczenie może mieć dany teren. O istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., warunkującym uwzględnienie skargi (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) można mówić wówczas, gdy w planie miejscowym przyjęto postanowienia odmienne od wskazanych w studium. Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium i może być, w zależności od szczegółowości ustaleń, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może jednak wyjść poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 24.10.2018 r., sygn. akt II OSK 2891/17). Zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok NSA z 14.03.2023 r., sygn. akt II OSK 2728/21). W każdym bądź razie ustalenia studium nie mogą być sprzeczne z postanowieniami planu miejscowego (por. m.in. wyrok NSA z 12.04.2023 r., sygn. akt II OSK 1168/20).

Dokonując weryfikacji prawidłowości skorzystania przez gminę w rozpoznawanej sprawie z przysługującej jej samodzielności planistycznej, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego, właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo własności korzysta z najdalej idących gwarancji ochrony wynikających z ustaw oraz z Konstytucji, jednakże nie jest to prawo nieograniczone i absolutne. Regulacjom przewidującym ochronę prawa własności towarzyszą jednocześnie normy dopuszczające ingerencję w to prawo. Wskazać tu należy przede wszystkim na powołany wyżej art. 21 ust. 1 jak i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowiące, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, obok których znajdują się jednocześnie regulacje dopuszczające ograniczoną ingerencję we własność (art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) – w granicach określonych ustawowo i w zakresie nienaruszającym istoty własności, w tym przy wywłaszczeniu – jedynie

na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ponadto, sam przepis art. 140 Kodeksu cywilnego stanowi, że uprawnienia właścicielskie (posiadanie, korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią) mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego – a zatem nie w sposób absolutny. Możliwość ograniczenia własności – jak wynika z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP – w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności oznacza, że może ono mieć miejsce ale z poszanowaniem zasady proporcjonalności, czyli zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Przy czym, ingerencja w sferę prawa własności musi być racjonalna i odpowiednia (proporcjonalna) do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami o randze ustawowej, zezwalającymi na ograniczenie prawa własności, są m.in. regulacje zawarte w przepisach u.p.z.p., które upoważniają gminę do uchwalenia aktów planowania przestrzennego. Ważne jest zatem, czy takie ograniczenie korzystania z nieruchomości jest dopuszczalne przede wszystkim w świetle przepisów u.p.z.p., a także innych ustaw, w tym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Według art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ obowiązany jest ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Przetoczony przepis prawa materialnego stanowi bazę tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. I właśnie dlatego, że miejscowy plan kształtuje sposób wykonywania prawa własności, to wyznaczenie granic ingerencji w prawo własności musi uwzględniać wartości naczelne, jak równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy wskazać, że (jak wynika z treści zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Podgórzyn s. 180 p. 2.2.2.) w tej uchwale ustalono następujące wskaźniki dla nowej zabudowy: teren MN – tereny zabudowy jednorodzinnej, -maksymalny wskaźnik zabudowy 0,25; wymagany minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 35%; maksymalna intensywność zabudowy 0,50; maksymalna wysokość zabudowy 10 m.; teren MNUz – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy usługowej z zielenią towarzyszącą-maksymalny wskaźnik zabudowy 0,2; wymagany minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 50%; maksymalna intensywność zabudowy 0,3; maksymalna wysokość zabudowy 10 m. Z kolei dla terenu MU - terenów zabudowy mieszkaniowej, zabudowy usługowej - maksymalny wskaźnik zabudowy 0,3; wymagany minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 25%; maksymalna intensywność zabudowy 0,8; maksymalna wysokość zabudowy 12 m. (tabela). Trzeba także mieć na względzie, że po tą tabelą autor Studium zawarł „wytyczne do nowych mpzp: 1 ustalone w tabelach parametry mogą podlegać korektom w planach miejscowych: a) w szczególnych sytuacjach uzasadnionych lokalnymi uwarunkowaniami (mogą zostać zwiększone o 10% lub postawione jak w stanie istniejącym lub zapisach obowiązujących w mpzp; (...)) w odniesieniu do zabytków.

Natomiast działki objęte skargą (zgodnie z planem) zostały w nim przeznaczone-działka 37/6 na zielen naturalną oraz tereny zabudowy jednorodzinnej, a działka 37/4 – na zabudowę mieszkaniową i usługi. Co dalej istotne w § 28 uchwały: ustalenia szczegółowe w odniesieniu dla terenu o symbolu 1ZN: 1. Maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 0,10. 2. Minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0; 3. Maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,10. 4. Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej [%]: 80. 5. Zasady kształtowania zabudowy: 1) maksymalna wysokość zabudowy [m]: 4; 2) pozostałe ustalenia zgodne z odpowiednimi ustaleniami § 7. Z kolei dla terenów od 3MN-U do 6MNU w § 24 normodawca gminny określił ustalenia szczegółowe w odniesieniu do działki budowlanej dla terenów o symbolach 3MN-U ÷ 6MN-U: 1. Maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 0,3. 2. Minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,01. 3. Maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,60. 4. Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej [%]: 30. 5. Zasady kształtowania zabudowy: 1) maksymalna wysokość zabudowy [m]: 12; 2) geometria dachu głównego: dach dwuspadowy; 3) kąt nachylenia głównych połaci dachu: od 35° - do 45°; 4) gabaryty pojedynczego budynku wyrażone maksymalną szerokością elewacji frontowej – 22 m; 5) układ ścian zewnętrznych budynków wzajemnie równoległy lub prostopadły

do wyznaczonych w terenie nieprzekraczalnych linii zabudowy lub granic posesji; 6) pozostałe ustalenia zgodne z odpowiednimi ustaleniami § 7 i § 8. 6. Dla terenów oraz budynków o wartościach architektonicznych cennych pod względem kulturowym, położonych w strefie ochrony obszaru historycznego układu ruralistycznego wsi Marczyce obowiązują ustalenia § 13 ust. 4 i § 13 ust. 5. 7. Na terenach 4MN-U i 5MN-U znajdują się budynki ujęte w Gminnej Ewidencji Zabytków, dla których należy stosować ustalenia zgodnie z § 13 ust. 4 i § 13 ust. 5.

Z przytoczonych unormowań wynika, że istotnie odnośnie do działki 37/6 zaskarżony plan miejscowy nie odpowiada wytycznym Studium. Trzeba bowiem pamiętać, że o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., warunkującym uwzględnienie skargi (art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.) można mówić wówczas, gdy w planie miejscowym przyjęto przeznaczenie terenu całkowicie odmienne od wskazanego w studium. Należy mieć przy tym na uwadze, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. Ponadto, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium i może być, w zależności od szczegółowości ustaleń, silniejszy lub słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego unormowania planu dla działki 37/6 na zielen naturalną oraz teren zabudowy jednorodzinnej należy uznać za sprzeczne z przeznaczeniem tej działki w obowiązującym studium.

Natomiast odnośnie do drugiej działki strony skarżącej sąd wskazuje, że określone obszary gminy mogą mieć zatwierdzone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów (zob. wyrok NSA z 10 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 296/15, LEX nr 2170805). Zgodnie z przywołanym wcześniej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, zasady dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wprowadzając w tym zakresie stosowne uregulowania Rada Gminy zobowiązana była - jak już to wcześniej wywiedziono w skardze - do działania w granicach określonych prawem mając na uwadze nie tylko art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy ale również art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków zgodnie z którym, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W zależności od potrzeb w planie ustala się, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Uprawnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładane przez pryzmat obowiązującego prawa, zgodnie z regułą konstytucyjną zawartą w art. 7 ustawy zasadniczej. W rozdziale 5 aktu, poświęconym zasadom ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej w § 13. 1. Na rysunku planu i w tabeli nr 2 wskazuje się listę obiektów znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków: tabela nr 2 obiekt adres 1. dom mieszkalny Zamkowa 15 (dawny adres: Marczyce 1); 2. dom mieszkalny Zamkowa 27 (dawny adres: Marczyce 7). 2. W obszarze planu nie występują obiekty i obszary wpisane do rejestru zabytków. 3. ustala się ochronę: 1) budynków wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków; 2) terenów w strefie ochrony obszaru historycznego układu ruralistycznego wsi Marczyce; 3) terenów w strefie ochrony obszaru obserwacji archeologicznej miejscowości o wczesnej metryce historycznej oraz intensywnego osadnictwa średniowiecznego. 4. Dla budynków, o których mowa w ust. 1, tabela nr 2 obowiązuje: nakaz ochrony historycznej bryły budynku, rzutu, formy dachu i jego historycznego pokrycia, kompozycji i wystroju elewacji, układu osi okiennych, stolarki okiennej i drzwiowej, detalu architektonicznego, historycznej faktury i kolorystyki tynku oraz innych użytych materiałów; 2) nakaz zachowania historycznych detali na elewacjach budynków: boni, opasek okiennych i drzwiowych, portali, gzymsów, zdobień, okuć, balustrad, itp.; 3) nakaz przywrócenia zdegradowanych lub zniszczonych oryginalnych elementów budynków oraz usunięcia współczesnych elementów dysharmonizujących (przywrócenie detalu architektonicznego, historycznej formy stolarki okiennej, ujednolicenie formy i kolorystyki elewacji, przywrócenie historycznej formy i pokrycia dachu; 4) nakaz zachowania jednolitego pokrycia dachu w zakresie rodzaju i koloru dachówki dla całego obiektu; 5) nakaz odtworzenia budynku zgodnie z materiałami ikonograficznymi, w przypadku rozbiórki, zawalenia się lub zniszczenia z powodów losowych; 6) zakaz nadbudowy; 7) zakaz przebudowy zmieniającej kształt i detal dachu; 8) zakaz stosowania materiałów kolidujących z historycznym charakterem takich jak: blachodachówka, gont bitumiczny, siding, kompozytowe deski elewacyjne, beton drewnopodobny; 9) zakaz docieplania zewnętrznego budynku zmieniającego charakter istniejących elewacji, w tym: zmiany proporcji

otworów okiennych i drzwiowych, gzymsów, nadproży, elementów dekoracyjnych lub docieplania zewnętrznego ścian z cegły licowej lub kamienia; 10) zakaz montowania urządzeń wentylacyjnych, kominów spalinowych oraz innych urządzeń technicznych w sposób naruszający oryginalną kompozycję i wystrój frontowych elewacji. 5. Dla terenu w strefie ochrony obszaru historycznego układu ruralistycznego wsi Marczyce oznaczonej na rysunku planu, niezależnie od ustaleń rozdziału 10, obowiązują następujące wymogi konserwatorskie: 1) ochronę układów urbanistycznych. Jak wskazują akta sprawy umieszczone w cytowanym paragrafie ograniczenia zostały „przekalkowane” z pisma (uzgodnienia) Konserwatora Zabytków z dnia 8 maja 2023 r. (JG/N.5150.59.2023.AAS).

Rozważając tę kwestię należy pamiętać, że uzgodnienie projektu miejscowego planu ze wskazanym w organem art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., w odróżnieniu od opinii (art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p.) jest wiążące dla organu przy tworzeniu planu miejscowego (por. np. wyrok NSA z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 254/10, oraz wyrok NSA z 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 731/15 - CBOSA). Po otrzymaniu takiego aktu rzeczą organu gminy jest albo z takim postanowieniem uzgodnieniowym się nie zgodzić, co winno skutkować zakwestionowaniem go poprzez złożenie zażalenia, a dalej w drodze skargi do sądu administracyjnego (art. 24 i 25 u.p.z.p. w zw. z art. 106 § 5 k.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Oczywiście jeśli gmina nie skorzysta z takiej możliwości, wówczas nie może uchwalić planu miejscowego sprzecznego z ostatecznym postanowieniem uzgodnieniowym. Jest to jednak co innego, niż środki prawne, jakie przysługują właścicielowi nieruchomości, której przeznaczenie lub zasady zagospodarowania wprowadzone w planie miejscowym zostały uwarunkowane postanowieniem uzgodnieniowym. W stanie prawnym, obowiązującym w dacie uchwalania kontrolowanego planu jedyną możliwością skorzystania z takich środków prawnych przez właściciela nieruchomości może być stwierdzenie nieważności tego planu w granicach interesu prawnego skarżącego. Sąd, rozpoznający sprawę niniejszą podziela stanowisko, że istotne naruszenie prawa popełnione przez organ uzgadniający, które to naruszenia zdeterminowały kwestionowane przez stronę skarżącą postanowienia planu miejscowego, podlega badaniu przy ocenie planu. Zdaniem NSA (wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z dnia 2024-04-18- II OSK 576/23) „- art. 17 pkt 6 lit. b oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. art. 135 p.p.s.a., odczytywane w powiązaniu z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 oraz art. 184 Konstytucji RP, należy interpretować w ten sposób, że sąd administracyjny rozpoznając skargę właściciela nieruchomości na plan miejscowy, którego postanowienia ograniczające prawo własności skarżącego zostały zdeterminowane stanowiskiem organu uzgadniającego projekt planu miejscowego, może stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały, w granicach interesu prawnego skarżącego, z uwagi na wydanie postanowienia uzgodnieniowego z istotnym naruszeniem prawa. Uzasadniając ten pogląd NSA w pierwszej kolejności wskazał, że obowiązujące przepisy nie pozwalają właścicielowi nieruchomości położonej na terenie objętym projektowanym planem miejscowym na wniesienie zażalenia na postanowienie uzgodnieniowe podjęte na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b w zw. z art. 24 i art. 25 u.p.z.p. w zw. z art. 106 § 5 k.p.a., a następnie skargi do sądu administracyjnego na postanowienie wydane przez organ drugiej instancji. Postępowanie zmierzające do uchwalenia planu miejscowego (tzw. postępowanie planistyczne) nie jest administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym, lecz postępowaniem prawotwórczym, uchwałodawczym, do którego nie stosuje się k.p.a., w tym art. 28 k.p.a. Stronami postępowania uzgodnieniowego w ramach procedury planistycznej są jedynie gmina i organ uzgadniający. Stronami takiego postępowania nie są w szczególności właściciele nieruchomości objętych projektem planu. Stanowisko to jest już ugruntowane w orzecznictwie i doktrynie (zamiast wielu zob. np. postanowienie NSA z 25 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1765/12 oraz wyrok NSA z 7 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2915/12 – CBOSA; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, 11 wyd., Warszawa 2019, Nb 5 do art. 24 oraz M. Kotulski, Glosa do postanowienia NSA z dnia 10 lipca 2008 r., II OSK 657/08, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8, s. 175-178). Konsekwentnie, w orzecznictwie przyjmuje się również, że właściciel nieruchomości zlokalizowanej na terenie objętym danym planem miejscowym nie jest uprawniony do zainicjowania postępowań nadzwyczajnych dotyczących ostatecznych postanowień uzgodnieniowych, które zdeterminowały treść tego planu (zob. np. wyrok NSA z 15 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1210/07 oraz wyrok NSA z 18 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1288/20 – CBOSA).

Trafność tych poglądów orzecznictwa i doktryny nie może budzić wątpliwości w świetle argumentów natury systemowej i funkcjonalnej. Otóż w procedurze planistycznej nie przewidziano rozwiązań dotyczących doręczenia postanowienia uzgodnieniowego innym organom niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), a dopuszczenie możliwości kwestionowania takiego postanowienia przez bliżej nieokreślony, zwykle bardzo liczny, krąg osób zainteresowanych, doprowadziłoby do paraliżu procedury planistycznej. 7.6. Brak

możliwości bezpośredniego zakwestionowania postanowienia organu uzgodnieniowego determinującego przeznaczenie lub sposób zagospodarowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości położonej na terenie danego planu miejscowego nie oznacza jednak, że taki właściciel może być pozbawiony skutecznej ochrony sądowej przed nieuzasadnionym ograniczeniem jego prawa własności przez prawodawcę lokalnego. Należy podkreślić, że wymóg zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jest aktualnie standardem konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a także międzynarodowym (art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: „EKPC” lub „Konwencja”). Dodać przy tym trzeba, że konstytucyjne prawo do sądu administracyjnego obejmuje m. in. orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (art. 184 Konstytucji RP). Wymóg zapewnienia skutecznego prawa do sądu jest ściśle związany z tym, że zarówno Konstytucja RP, jak i Konwencja, istnieją nie po to, aby gwarantować prawa, które są teoretyczne i iluzoryczne, ale takie, które są praktyczne i skuteczne. Innymi słowy, w demokratycznym państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (por. np. wyrok NSA z 21 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 203/12, CBOSA; postanowienie SN z 10 lipca 2002 r., sygn. akt III RN 52/02, OSNAPU 2003, nr 13; uchwałę TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19; wyrok ETPC z 21 lutego 1975 r., skarga nr 4451/71, Golder przeciwko Wielkiej Brytanii; wyrok ETPC z 9 października 1979 r., skarga nr 6289/73, Airey przeciwko Irlandii). W odniesieniu do sądowej kontroli aktów administracyjnych, w tym aktów normatywnych, dla rekonstrukcji standardu skuteczności tej kontroli, pomocne może być odwołanie się do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec (2004) 20 z 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych oraz Memorandum Wyjaśniającego do tej rekomendacji. Są to co prawda akty o charakterze soft law, ale odzwierciedlają dorobek orzecznictwa ETPC, wyznaczającego pewien minimalny standard ochrony, który powinien obowiązywać we wszystkich państwach Konwencji. W świetle tych dokumentów, kontroli sądowej powinny być poddane wszystkie akty administracyjne, bezpośrednio lub pośrednio, tj. przy okazji kontroli innego aktu administracyjnego (zob. pkt B.1.lit.a Rekomendacji Rec (2004) 2 oraz pkt 29 Memorandum Wyjaśniającego).

Ponadto, sąd administracyjny winien mieć możliwość zbadania wszelkich naruszeń prawa, w tym dotyczących braku kompetencji, naruszenia procedury oraz nadużycia władzy (zob. pkt. B1. lit. (b) Rekomendacji Rec (2004) 2). Szeroki katalog aktów administracyjnych, które mogą być poddane kontroli sądownoadministracyjnej (art. 3 § 2 p.p.s.a.), w powiązaniu z obowiązkiem sądu uwzględnienia z urzędu wszelkich istotnych naruszeń prawa (art. 134 § 1 p.p.s.a.) oraz możliwością pośredniej kontroli aktów administracyjnych wydanych w granicach danej sprawy (art. 135 p.p.s.a.), pozwala przyjąć, że polski model sądownictwa administracyjnego spełnia co do zasady przywołane wyżej standardy skutecznej ochrony sądowej (zob. np. wyrok ETPC z 4 października 2001 r. w sprawie Potocka przeciwko Polsce, skarga nr 33776/96; por. np. J. Chlebny, W. Piątek, Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego, ZNSA 2021, nr 1-2, s. 32). W związku z dotychczasowymi rozważaniami należy uznać, że dokonując kontroli planu miejscowego sąd administracyjny posiada kompetencje do oceny poprawności i prawidłowości samych wytycznych wynikających z uzgodnień MWKZ. Należy pamiętać, że żaden przepis prawa krajowego nie wyłącza takiej możliwości. W art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest mowa ogólnie o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania, a także naruszeniu właściwości organów w tym zakresie, a w art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. jest mowa o nieważności uchwały podjętej z istotnym naruszeniem prawa. Jak wskazuje w dalszej części uzasadnienia przytoczonego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił także, że „niemożność pośredniego kwestionowania postanowienia uzgodnieniowego w ramach sprawy ze skargi na plan miejscowy istotnie zwiększałaby bowiem ryzyko podejmowania przez organ współdziałający rozstrzygnięć arbitralnych, dowolnych, nie opartych na rzeczowych i racjonalnych podstawach oraz nie mających uzasadnienia w zebranych materiale. Wymaga przy tym podkreślenia, że zakaz podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych stanowi europejski standard dobrej administracji, odnoszący się również do rozstrzygnięć opartych na uznaniu administracyjnym (zob. art. 2 ust. 1 Kodeksu Dobrej Administracji, stanowiącego załącznik do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z 20 lipca 2007 r. w sprawie dobrej administracji). Ponadto, w takim przypadku ochrona prawa własności, gwarantowana zarówno przez Konstytucję RP (art. 64), jak i Konwencję (art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji), byłaby iluzoryczna. Sytuacja jednostki zależałaby bowiem w istocie od tego, czy organ gminy skorzysta z możliwości zakwestionowania postanowienia uzgodnionego w drodze zażalenia, a następnie skargi do sądu administracyjnego. Właściciel nieruchomości nie ma przy tym skutecznych środków prawnych, w ramach których mógłby doprowadzić do zobowiązania organu gminy do zakwestionowania stanowiska

organu uzgadniającego wyrażonego w ramach procedury planistycznej. (...) Postanowienie uzgodnieniowe należy traktować jako akt podjęty w granicach sprawy dotyczącej ustalenia warunków zabudowy (art. 135 p.p.s.a.), a wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie warunków zabudowy rodzi po stronie tegoż sądu obowiązek zbadania również prawidłowości podjętego aktu uzgadniającego, na podstawie którego podjęte zostało zaskarżone rozstrzygnięcie (zob. np. wyrok NSA z 9 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 2722/11, wyrok NSA z 18 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 134/13; wyrok NSA z 4 września 2014 r., sygn. akt II OSK 531/13 - CBOSA). Skoro dopuszczalna jest pośrednia kontrola, w trybie art. 135 p.p.s.a., postanowienia organu uzgodnieniowego w ramach rozpoznawania skargi na decyzję o warunkach zabudowy wniesionej przez stronę inną niż inwestor, to tym bardziej za dopuszczalną należy uznać taką kontrolę w ramach skargi na plan miejscowy wniesionej przez właściciela nieruchomości, którego prawo własności zostało ograniczone w tym planie na skutek stanowiska zajętego przez organ współdziałający. W takim przypadku mamy bowiem do czynienia z dalej idącą ingerencją w prawo własności niż ma to miejsce w przypadku kwestii dopuszczenia określonej zabudowy na działkach sąsiednich. Chodzi bowiem o to, jak skarżący może zagospodarować własną działkę w świetle planu miejscowego. Oprócz przywołanego wyżej argumentu a *minori ad maius*, nie sposób również nie dostrzec naruszenia zasady równości w odniesieniu do ochrony praw inwestora w zależności od tego, czy stanowisko organu uzgodnieniowego jest zajmowane w ramach postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy (art. 53 ust. 5 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.), czy też w ramach procedury planistycznej (art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p.). Skoro oba postępowania mają zasadniczo tę samą funkcję, tj. kształtują granice prawa własności poprzez określenie dopuszczalnego sposobu zagospodarowania nieruchomości (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6 u.p.z.p.), to nie istnieją jakiegokolwiek racjonalne powody, w świetle zasady równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), dla pozbawienia inwestora możliwości poddania sądowej kontroli, chociażby pośrednio w ramach art. 135 p.p.s.a., postanowienia organu uzgodnieniowego tylko dlatego, że stanowisko to zostało wyrażone w ramach procedury planistycznej, a nie procedury ustalenia warunków zabudowy. (...). Oceny formułowane przez sąd administracyjny powinny koncentrować się natomiast w takim przypadku na tym, czy organ uzgadniający nie przekroczył granic dyskrecyjnej władzy, jaką wykonuje dokonując uzgodnień projektu planu miejscowego. Istotne naruszenie prawa może wówczas w szczególności przejawiać się w oczywistym przekroczeniu przez organ uzgodnieniowy swoich kompetencji (działaniu *ultra vires*), w tym odmowie uzgodnienia projektu planu miejscowego z innych powodów niż ustawowo określony zakres uzgodnienia lub ustawowo określone zadania tego organu (w razie braku sprecyzowania w u.p.z.p. zakresu uzgodnienia). Podobnie, z istotnym naruszeniem prawa przez organ uzgadniający będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy organ ten w sposób oczywisty przekroczy granice swobodnego uznania, działając w sposób arbitralny, dowolny, nie mający rzeczowego oparcia w stanie prawnym lub zebranych materiale”. Akceptując bez wykorzystania drogi odwoławczej i analizy możliwości i konieczności zastosowania tak daleko idących obostrzeń i warunków odnośnie do prac przy obiekcie wpisanym do gminnej ewidencji budynków, bez rozważenia zasady proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności podmiotu legitymującego się prawem własności działki 37/4 organ stanowiący gminy w zaskarżonym zakresie przekroczył władztwo planistyczne i naruszył wskazane konstytucyjne zasady proporcjonalności i równości wobec prawa. W okolicznościach tej sprawy jest to o tyle dodatkowo istotne, że plan przeznacza działkę 37/4 – pod zabudowę mieszkaniową i usługi. Natomiast właściciel działki podnosi, że przy zaakceptowanych przez uchwałę obostrzeniach działka nie może być wykorzystana pod zabudowę. Ergo unormowania planu byłyby w istocie niemożliwe do realizacji.

Reasumując, zdaniem sądu przy uchwalaniu planu miejscowego doszło do przekroczenia władztwa planistycznego gminy, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego rozumianych jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. To zaś – stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – skutkowało stwierdzeniem przez Sąd nieważności zaskarżonej uchwały w części.