



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 15 października 2025 r.

Poz. 3707

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.167.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 października 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XX/146/2025 Rady Gminy Ełk z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w gminie Ełk, w obrębie Mrozy Wielkie, zwanego „ulica Rajgrodzka”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której wyżej mowa, Rada Gminy Ełk działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z uchwałą Nr VII/60/2024 Rady Gminy Ełk z dnia 27 września 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w gminie Ełk, w obrębie Mrozy Wielkie, zwanego „ulica Rajgrodzka”, po stwierdzeniu, że projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ełk” (ujednoliconą formą przyjętą uchwałą Nr LXXI/550/2023 Rady gminy Ełk z dnia 27 lutego 2023 r.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w gminie Ełk, w obrębie Mrozy Wielkie, zwanego „ulica Rajgrodzka”, zwany dalej planem.

Uchwałą, wraz z dokumentacją planistyczną, doręczono Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 10 września 2025 r.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 28 ust. 1 p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Zasady sporządzania planu zawarte są w art. 15 p.z.p., gdzie w ust. 1 zdanie pierwsze wskazano, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Z kolei w ust. 2 wymienione zostały obowiązkowe postanowienia planu. Pominięcie lub naruszenie zakresu któregoś z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 p.z.p. stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu i wywołuje konsekwencje wskazane w art. 28 ust. 1 ustawy.

Ponadto w myśl art. 20 ust. 1 p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Z kolei art. 17 p.z.p. określa tryb sporządzania planu - procedury planistycznej, gdzie w pkt 6 lit. b tiret dziesiąte wskazano konieczność uzgodnienia projektu planu z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym, a w pkt 13a konieczność ponawiania czynności, o których mowa w pkt 5a, pkt 6 lit. b i pkt 9 lit. b w niezbędnym zakresie. Brak uzgodnienia projektu planu

z zarządzeniem województwa w zakresie, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte p.z.p. stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nadto zgodnie z art. 38a.p.z.p. dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy (ust. 1). Audyt krajobrazowy, w szczególności:

1) określa:

- a) krajobrazy występujące na obszarze danego województwa,
- b) lokalizację krajobrazów priorytetowych;

2) wskazuje lokalizację i granice:

- a) parków kulturowych,
- b) parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu,
- c) obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach (ust. 3).

W konsekwencji analizy przedmiotowego planu organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie trybu sporządzania planu.

W wyniku badania treści ww. uchwały stwierdzono, że teren objęty opracowaniem planu miejscowego stanowiący przedmiot niniejszej opinii położony jest w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Elckiego, oznaczony w audycie krajobrazowym jako krajobraz podmiejski i osadniczy 28-842.86-77 (8d). W części opisowej audytu zawarto szereg rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony dla ww. krajobrazów na etapie planowania przestrzennego:

1. Uwzględnianie cech środowiska przyrodniczego, kulturowego i walorów krajobrazowych na etapie planowania zagospodarowania przestrzennego w celu zapobiegania powstawaniu konfliktów przestrzennych, w tym środowiskowych i widokowych.

2. W obrębie terenów użytkowanych rolniczo zachowanie roślinności śródpolnej, zadrzewień przydrożnych i nadwodnych, terenów podmokłych i naturalnych oczek wodnych.

3. Ograniczanie przekształcania lasów na cele nieleśne.

4. Ochrona i kształtowanie stref przybrzeżnych jezior Selmęt Wielki i Regielskiego z uwzględnieniem:

- utrzymania istniejącej roślinności,
- zapobiegania przekształcaniu linii brzegowej,
- utrzymania istniejących naturalnych rozlewisk i zabagnień,
- ograniczania lokalizowania pomostów.

5. Dążenie do zachowania i kształtowania stref buforowych jezior w obrębie terenów użytkowanych rolniczo w celu ograniczenia wpływu substancji biogennych.

6. Kształtowanie terenów zabudowanych wsi z uwzględnieniem:

- planowania nowej zabudowy w obrębie wsi w ramach uzupełniania lub kontynuacji zagospodarowania, z uwzględnieniem cech środowiska przyrodniczego i walorów ekspozycji,
- kształtowania zabudowy poprzez stosowanie jednolitego charakteru, w szczególności w zakresie: skali, formy, wysokości i gabarytów, bryły, geometrii połaci dachowych, elewacji, detalu architektonicznego oraz rodzaju i kolorystyki materiałów, w tym pokrycia dachowego,
- kształtowania istniejących kompleksów zabudowy rekreacji indywidualnej we wsiach Sordachy, Koziki, Mrozy Wielkie, Mrozy Małe, Szeligi, Buczki (nad jeziorem Selmęt Wielki), Regiel (nad jeziorem Regielskim), z uwzględnieniem m.in.: ograniczania lokalizowania obiektów budowlanych niezwiązanych trwale z gruntem, prowadzenia działań estetyzujących (np. ujednolicanie form zabudowy), podnoszenia standardu, stosowania roślinności o funkcjach przesłaniających i izolujących obiekty dysharmonijne,
- zapobiegania łączeniu się kompleksów zabudowy rekreacji indywidualnej w wielkopowierzchniowe obszary.

7. Zapobieganie lokalizowaniu obiektów wysokościowych wertykalnych, wielkokubaturowych i wielkopowierzchniowych, w szczególności stanowiących obiekty dysharmonijne w krajobrazie.

8. Przywracanie lub utrzymanie wartości historycznych, architektonicznych i krajobrazowych obiektów zabytkowych z uwzględnieniem w szczególności ich otoczenia, powiązań funkcjonalnych, przestrzennych i widokowych, w tym m.in.: Ełkiej Kolei Dojazdowej (przestrzenny układ komunikacyjny) oraz cmentarza ewangelickiego (Mrozy Wielkie), alei przydrożnych, w tym alei zlokalizowanej przy drodze gminnej Regielnica - Sordachy.

9. Kształtowanie zagospodarowania turystycznego i rekreacyjnego w dostosowaniu intensywności zagospodarowania do chłonności turystycznej oraz cech środowiska przyrodniczego i krajobrazu.

10. Ochrona bioróżnorodności. „Stosownie do art. 17 ust.6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta w toku procedury planistycznej dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, występuje o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym.”.

Jak wynika z dokumentacji planistycznej organ sporządzający plan miejscowy wnioskował w ww. zakresie o uzgodnienie projektu niniejszego planu pismem z dnia 26.02.2025 r., jednak Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego odmówił wszczęcia postępowania w sprawie uzgodnienia projektu przedmiotowego planu (postanowienie z dnia 11.03.2025 r., znak: W-MBPP.P1R.5012.35.BS.2025), argumentując, że „do chwili obecnej Audyt krajobrazowy województwa warmińsko-mazurskiego nie został sporządzony”.

Audyt krajobrazowy województwa warmińsko-mazurskiego, sporządzony na podstawie art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, został przyjęty uchwałą Nr XI/183/25 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 marca 2025 r. Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia przyjęcia, tj. 9 kwietnia 2025 r.

Żaden z aktów prawnych, w tym powołujący do życia audyt krajobrazowy, nie zawiera przepisów przejściowych, uzależniających obowiązek uzgodnienia od stanu zaawansowania prac planistycznych zmierzających do uchwalenia planu miejscowego.

A zatem w zaistniałym stanie faktycznym Wójt Gminy Ełk przed podjęciem uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu winien był wystąpić do Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego o ponowne uzgodnienie projektu planu w celu weryfikacji uwzględnienia w nim rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów. Jak wynika z dokumentacji prac planistycznych, nie uczynił tego.

Jednocześnie zaznaczam, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”), projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) podlega uzgodnieniu z właściwymi organami, w tym m.in. z zarządem województwa w zakresie ich właściwości. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący - gmina nie może odstąpić od procedury uzgodnieniowej, a dokonanie uzgodnień stanowi warunek legalnego prowadzenia dalszego postępowania planistycznego.

W rozpatrywanym przypadku w toku procedury uzgodnieniowej wydane zostało postanowienie z dnia 11.03.2025 r., znak: W-MBPP.P1R.5012.35.BS.2025 odmawiające wszczęcia postępowania uzgodnieniowego z uwagi na brak spełnienia warunków określonych przez organ województwa. Postanowienie to nie zostało przez Gminę zaskarżone w trybie art. 106 ust. 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, pomimo że taki środek prawny przysługiwał. Brak zaskarżenia skutkuje jego uprawomocnieniem, co wiąże organ gminy w dalszym postępowaniu.

W tym stanie rzeczy Gmina pozostawała nadal zobowiązana do doprowadzenia do skutecznego uzgodnienia projektu mpzp. Uprawomocnienie się postanowienia odmownego nie likwiduje obowiązku proceduralnego wynikającego z art. 24 ust. 1 u.p.z.p., lecz jedynie blokuje możliwość kontynuacji procedury w dotychczasowej formie.

Zaniechanie jakichkolwiek dalszych działań ze strony Gminy należy zatem ocenić jako naruszenie obowiązków proceduralnych wynikających z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. oraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady legalizmu (art. 6 k.p.a.) i pogłębiania zaufania obywateli do organów publicznych (art. 8 k.p.a.). Gmina była bowiem zobowiązana albo do doprowadzenia do ponownego wszczęcia procedury uzgodnieniowej po określeniu warunków przez Zarząd Województwa, albo - w sytuacji braku

określenia warunków - do skorzystania z ustawowo przewidzianego mechanizmu samodzielnego uzgodnienia projektu art. 24 ust. 5 u.p.z.p, z czego nie skorzystała.

A zatem, stosownie do przywołanych postanowień art. 17 p.z.p., w zaistniałym stanie faktycznym Wójt Gminy Elk winien był wystąpić do Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego o ponowne uzgodnienie projektu planu miejscowego w celu weryfikacji uwzględnienia w nim rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów. Brak ponowienia uzgodnień z Zarządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego i uzyskania uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym, stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co natomiast pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski