

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia	16 marca 2026 roku
Sygn. akt	II SA/OI 618/25

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIASTY RYNI
UL. RATUSZOWA 2
11-520 RYŃ
17. 03. 2026
PASA WPS/MIU
L. dz. ...
532/03/26

Rada Miejska w Rynie
ul. Ratuszowa 2
11 – 520 Ryn

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 13 marca 2026 roku sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 11 grudnia 2025 roku ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

starszy specjalista
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Tadeusz Lipiński
Sędziowie	sędzia WSA Piotr Chybicki
	asesor WSA Grzegorz Klimek (spr.)
Protokolant	sekretarz sądowy Aneta Krygielska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 grudnia 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Rynie
z dnia 28 maja 2025 r., nr XV/97/25
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie
geodezyjnym Ławki - Południe

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Wyrok jest prawomocny

od dnia: *14 lutego 2026 r.*

A. B. G.
podpis st. referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY SPECJALISTA
Włodzisław Grabowski
Włodzisław Grabowski

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Rynie w dniu 28 maja 2025 r., na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 – u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 – u.s.g.), podjęła uchwałę nr XV/97/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie geodezyjnym Ławki – Południe.

Skargę na powyższą uchwałę wywiódł Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej jako: Wojewoda lub strona skarżąca), reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. W uzasadnieniu wniesionej skargi strona skarżąca zarzuciła, że konieczne jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego z uwagi na istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazano, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. organ winien uzgodnić projekt planu miejscowego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. Teren objęty opracowaniem kwestionowanego planu miejscowego położony jest w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, oznaczony w audycie krajobrazowym, jako krajobraz wiejski. Audyt krajobrazowy województwa warmińsko-mazurskiego, sporządzony na podstawie art. 38 u.p.z.p. 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. W części opisowej audytu zawarto szereg rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony dla ww. krajobrazu na etapie planowania przestrzennego. Z dokumentacji planistycznej wynika, że organ sporządzający plan miejscowy wnioskował w ww. zakresie o uzgodnienie projektu niniejszego planu pismami z dnia 14 sierpnia 2023 r. i 20 maja 2024 r., jednak Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego dwukrotnie odmówił wszczęcia postępowania w sprawie uzgodnienia projektu przedmiotowego planu argumentując, że audyt krajobrazowy województwa warmińsko-mazurskiego nie został sporządzony. Natomiast żaden z aktów prawnych, w tym powołujący do życia audyt krajobrazowy, nie zawiera przepisów przejściowych różnicujących i uwzględniających stan zaawansowania prac planistycznych zmierzających do uchwalenia planu miejscowego. Stosownie do art. 17 u.p.z.p., w zaistniałym stanie faktycznym Burmistrz Miasta i Gminy Ryn winien był wystąpić do Zarządu Województwa Warmińsko-

Sygn. akt II SA/OI 618/25

Mazurskiego o ponowne uzgodnienie projektu zmiany planu 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. Dodatkowo wskazano, że uchwalając przedmiotowy plan miejscowy Rada Miejska w Rynie w § 4 pkt 2 tiret piąty uchwały postanowiła, że przedmiotem ustaleń planu jest przeznaczenie terenów określone symbolem US, czyli tereny sportu, rekreacji, plaż i kąpielisk. Natomiast rysunek planu - legenda i § 22 przedmiotowej uchwały (tabela w zakresie regulacji dotyczących terenów US 01, US 02) definiują tereny US, jako tereny sportu i rekreacji. Powyższe dowodzi, że załącznik graficzny nie przewiduje terenu elementarnego oznaczonego symbolem US, z przeznaczeniem terenu - sport, rekreacja, plaża i kąpielisko. Zachodzi wobec tego w tym zakresie niespójność części tekstowej z jej częścią graficzną. Niezgodność ta stanowi natomiast istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przesądza o nieważności uchwały rady gminy.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Miejskiej w Rynie uznał ją za zasadną i wniósł o stwierdzenie nieważności zakwestionowanej uchwały w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Stosownie do 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, w zakresie swej właściwości, przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowi inaczej. W myśl 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 - p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub

Sygn. akt II SA/OI 618/25

w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Przesłanki nieważności aktu jednostki samorządu terytorialnego określa art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, CBOSA). Przy czym stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 k.p.a.

Należy zauważyć, że oceny planu miejscowego pod kątem wad skutkujących koniecznością stwierdzenia jego nieważności 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, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego 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. Wyjaśnić przy tym należy, że pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też "procedurą planistyczną"), którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego", których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki),

Sygn. akt II SA/OI 618/25

zawartych w nim ustaleń, a także dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 i z 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16, CBOSA).

Należy podnieść, że procedurę planistyczną, poprzedzającą podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego, określa art. 17 u.p.z.p. Jednym z niezbędnych elementów tej procedury jest wystąpienie o uzgodnienie projektu planu miejscowego z określonymi w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p. organami, w tym z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p.). Z kolei art. 17 pkt 13a u.p.z.p. stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta w niezbędnym zakresie ponawia czynności, o których mowa w pkt 5a, pkt 6 lit. b i pkt 9 lit. b. Jeżeli zaś w wyniku czynności określonych w pkt 13 lub 13a w projekcie planu miejscowego wprowadzono zmiany w zakresie dotyczącym lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ponawia czynności, o których mowa w pkt 10a-13, w zakresie tych zmian (art. 17 pkt 13b u.p.z.p.). Uzyskanie nakazanych prawem uzgodnień ma istotne znaczenie dla zachowania powyższej procedury. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2024/12) „ratio legis instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie, zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 u.p.z.p., skutkuje to, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części.”

Wyjaśnić także należy, że audyt krajobrazowy, choć nie jest aktem prawa miejscowego i nie wiąże swoją treścią decyzji w sprawach indywidualnych, stanowi podstawę do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, w tym w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu na poziomie regionalnym. Rekomendacje i wnioski dotyczące ochrony i kształtowania krajobrazów stanowią sformułowane na poziomie ogólnym wytyczne, zalecenia i postulaty wskazujące, w jaki sposób powinna

Sygn. akt II SA/OI 618/25

być zagospodarowana przestrzeń, aby zachować i chronić walory krajobrazowe. Wyniki audytu krajobrazowego uwzględnia się w aktach planowania przestrzennego na poziomie regionalnym i gminnym. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice krajobrazów priorytetowych oraz sposób zagospodarowania krajobrazów priorytetowych, natomiast projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit.b tiret 10 u.p.z.p., podlega uzgodnieniu z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym.

W niniejszej sprawie należy zatem zauważyć, że Audyt krajobrazowy został przyjęty uchwałą nr XI/183/25 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 25 marca 2025 r. i wszedł w życie 9 kwietnia 2025 r. Nie ulega zatem wątpliwości, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały w sprawie planu miejscowego, tj. 28 maja 2025 r., uchwała w sprawie Audytu krajobrazowego już obowiązywała. Jak wynika z treści Audytu krajobrazowego teren objęty kwestionowaną uchwałą leży w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, oznaczony w audycie krajobrazowym, jako krajobraz wiejski 28-842.83-85 oraz leży w bezpośrednim sąsiedztwie krajobrazu priorytetowego 28-842.83-43 „Jezioro Tałtowisko”. Tym samym nie ulega wątpliwości, że zawarte w Audycie krajobrazowym rekomendacje i wnioski miały istotne znaczenie dla planowania przestrzennego tych terenów, a w związku z tym w toku sporządzania przedmiotowej uchwały planu miejscowego należało uzyskać uzgodnienie, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit.b tiret 10 u.p.z.p. Wprawdzie organ dwukrotnie zwracał się do Zarządu Województwa o uzgodnienie przedmiotowej zmiany planu miejscowego, ale postanowieniami: z dnia 4 września 2023 r. i z dnia 4 czerwca 2024 r. organ odmawiał wszczęcia postępowania z uwagi na to, że w dacie złożenia wniosków audyt krajobrazowy nie był jeszcze sporządzony. Jednakże należy podnieść, że pomiędzy drugim wystąpieniem do Zarządu Województwa a uchwaleniem planu miejscowego upłynął okres roku. Organ winien zatem był dokonać kontroli procedury planistycznej pod kątem aktualności uzyskanych uzgodnień, a następnie - stosownie do art. 17 pkt 13a) u.p.z.p. - ponowić czynności w niezbędnym zakresie. W niniejszej sprawie organ obowiązku tego zaniechał, co doprowadziło do podjęcia zakwestionowanej uchwały bez uzgodnienia jej projektu z Zarządem Województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w Audycie krajobrazowym. Co więcej, skoro z Audytu krajobrazowego wynika, że teren objęty kwestionowaną uchwałą położony jest w obszarze chronionego krajobrazu, to w planie miejscowym należało obowiązkowo

Sygn. akt II SA/OI 618/25

określić granice tego krajobrazu oraz sposób jego zagospodarowania. Zatem w toku procedury planistycznej poprzedzającej podjęcie zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego. Skutkuje to koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W tych okolicznościach pozostały zarzut skargi należy również uznać za zasadny, ale pozostający bez wpływu na wydane rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY SPECJALISTA

Wojciech Grabowski