



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 marca 2023 r.

WNP-I.4131.69.2023.RM

Rada Miasta Sulejówek

ul. Dworcowa 55

05 – 070 Sulejówek

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

obwieszczenia Rady Miasta Sulejówek z 27 lutego 2023 r. „w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu i rysunku uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V”.

Uzasadnienie

Na sesji 27 lutego 2023 r. Rada Miasta Sulejówek dokonała obwieszczenia „w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu i rysunku uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V”.

Jako podstawę prawną ww. obwieszczenia wskazano art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z ww. przepisem „3. **Teksty jednolite aktów normatywnych** innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego (...) **Tekst jednolity aktu normatywnego** innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. 4. **Tekst jednolity** ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.”.

Uszczegółowienie tych regulacji zawierają przepisy załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanym dalej także jako „ZTP”, zawarte w Dziale III pn. „Tekst jednolity” w ramach §§ 98 – 110.

Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania (*vide* § 100a ZTP).

Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, **na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt**, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednolicenia włącznie. Od zwykłych tekstów ujednoliconych (np. takich, jakie są zawarte w systemach informacji prawnej lub w różnego rodzaju zbiorach przepisów) teksty jednolite odróżnia to, że są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony i ogłaszane w sposób urzędowy. Te dwie cechy powodują, że teksty jednolite objęte są domniemaniem prawidłowości i stanowią wyłączny punkt odniesienia dla stosowania danego aktu prawnego (orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2).

Tekst jednolity aktu normatywnego objęty jest zatem domniemaniem autentyczności wyrażającym się w przyjęciu, iż kształt aktu normatywnego, w jakim został on ogłoszony w tekście jednolitym, jest kształtem nadanym mu przez prawodawcę (tak: Wronkowska Sławomira, Maciej Zieliński, 2012 r. *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, str. 206, 211; Wierczyński Grzegorz 2008 r. *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego.* Warszawa: Wolters Kluwer, str. 265).

Ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, zaś tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia (*vide* § 101 ZTP). W obwieszczeniu przytacza się przepis ustawy upoważniający do ogłoszenia tekstu jednolitego i tytuł ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany, a ponadto wymienia się ustawy, które wprowadziły zmiany do pierwotnego tekstu tej ustawy albo jej ostatniego tekstu jednolitego, oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność przepisów tej ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej lub ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (*vide* § 103 ust. 1 ZTP). W obwieszczeniu zamieszcza się także treść tych przepisów zawartych w ustawach zmieniających, których nie zamieszcza się w tekście jednolitym, jako

niezmieniających tekstu ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany (*vide* § 103 ust. 2 ZTP). W myśl § 110 ZTP przytoczone przepisy **stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa, a więc także do aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego.**

Samo obwieszczenie pełni bardzo ważną funkcję, zawiera bowiem zarówno pełną informację o aktach prawnych, które zostały uwzględnione przy opracowywaniu tekstu jednolitego, jak też treść przepisów, których tekst jednolity nie obejmuje. Należy podkreślić, że organem wydającym tekst jednolity aktów prawa miejscowego jest rada, więc to ona, co do zasady, powinna podjąć uchwałę o jego zatwierdzeniu (obwieszczenia i tekstu). Uchwała o zatwierdzeniu obwieszczenia nie stanowi aktu prawa miejscowego.

W tym miejscu należy zauważyć, że skoro właściwym do ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest ten organ, **to podstawową formą działania organu kolegialnego jest podjęcie stosownej uchwały o przyjęciu tekstu jednolitego uchwały będącej aktem normatywnym.**

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Dla Miasta Sulejówek obowiązuje statut przyjęty na podstawie uchwały Nr VII/70/2019 Rady Miasta Sulejówek z 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sulejówek (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6368 z 15 maja 2019 r.) wraz ze zmianą wynikającą z uchwały Nr XLIX/522/2022 Rady Miasta Sulejówek z 29 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany statutu Miasta Sulejówek (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11629 z 14 listopada 2022 r.).

Zgodnie z § 7 obowiązującego statutu: „**1. Rada obradując na sesjach, rozstrzyga w formie uchwał sprawy należące do jej kompetencji, określone w ustawach, a także w przepisach prawnych wydawanych na podstawie ustaw. 2. Oprócz uchwał Rada może także podejmować: 1) postanowienia proceduralne; 2) deklaracje; 3) oświadczenia; 4) apele; 5) opinie.**”

Z przytoczonego powyżej § 7 ust. 1 statutu Miasta Sulejówek, w związku z art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wynika zatem obowiązek rozstrzygnięcia kwestii ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w formie uchwały, czego w przedmiotowej sprawie nie uczyniono.

Powyższe stanowi o naruszeniu § 7 ust. 7 Statutu Miasta Sulejówek i art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym zaznaczyć, że organ nadzoru nie kwalifikuje zarzutu wprowadzenia obwieszczenia bez formalnie podjętej uchwały w postaci odrębnego dokumentu, jako istotnego naruszenia prawa, z uwagi na fakt, że forma obwieszczenia jednoznacznie wskazuje i podkreśla nienormatywny charakter kompetencji organu ogłaszającego tekst jednolity i obwieszczenia w tej sprawie. Ogłoszenie takiego tekstu, postrzegane winno być bowiem, jako urzędowa i oficjalna informacja o aktualnym kształcie aktu normatywnego, która jest wyłącznie rezultatem działań o charakterze techniczno-redakcyjnym podjętych w oparciu o reguły redagowania tekstów jednolitych przez podmiot właściwy w tym przedmiocie.

Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, analogicznie zresztą, jak i samorządzie powiatowym i wojewódzkim w kontekście działalności organów stanowiących, pojęcie uchwały może być bowiem rozumiane i stosowane w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, jako sposób zajmowania stanowiska, wyrażania poglądu przez organ kolegialny rozumiany, jako metoda działania organu kolegialnego oraz forma działania zastrzeżona dla określonych spraw, której materialną podstawą i odzwierciedleniem jest akt prawny o określonej strukturze i treści. W tym kontekście ogłoszenie tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego winno być co do zasady podejmowane w formie uchwały, co wynika również z samego statutu Miasta Sulejówek, ale zdaniem organu nadzoru może być również rozumiane jako uchwała w znaczeniu metody działania polegającej na przeprowadzeniu głosowania w tej sprawie, lecz przybrać formę obwieszczenia, gdyż taką formułę przewidują przytoczone powyżej przepisy odrębne.

Jednocześnie z informacji zawartych w BIP Miasta Sulejówek, dostępnych pod adresem: <https://www.bip.sulejowek.pl/2012,glosowania-imienne> wynika, że w trakcie obrad LVI sesji rady Miasta Sulejówek 27 lutego 2023 r. odbyło się formalne głosowanie nad projektem obwieszczenia w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu i rysunku uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V (druk 596) – *vide* wykaz głosowań pkt 12.1.

W świetle powyższych rozważań uznać należy, że brak formalnego podjęcia uchwały w postaci odrębnego dokumentu stanowi naruszenie prawa, jednakże w stopniu nieistotnym.

Organ nadzoru wskazuje jednak, że z przytoczonych powyżej przepisów art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a także §§ 98 – 110 ZTP,

wynika dla właściwej miejscowo rady gminy uprawnienie do wydawania **tekstów jednolitych aktów normatywnych**. Zauważyć przy tym należy, iż w samym przepisie art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawodawca aż **siedmiokrotnie** posługuje się zwrotem **tekst jednolity**, zaś w przepisach §§ 98 – 110 ZTP zwrotem tym posługuje się **trzydziestokrotnie**.

W przedmiotowej sprawie należy mieć również na względzie fakt, iż stosownie do art. 14 ust. 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o p.z.p.”, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ww. ustawy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej, przy czym część tekstowa planu stanowi treść uchwały, zaś część graficzna wraz z pozostałymi wymaganymi rozstrzygnięciami stanowią załączniki do uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p. jego zmiany.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w ramach którego w sposób wyraźny odróżnia się część tekstową, o której mowa m.in. w ramach ustaleń zawartych w §§ 3 i 4, od części graficznej, o której mowa m.in. w §§ 5, 6, 7 i 8. Analogiczne rozróżnienie części tekstowej od części graficznej, stanowiącej rysunek planu miejscowego, wynikało również z poprzednich regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Tymczasem już z samego tytułu obwieszczenia wynika, że dotyczy ono ogłoszenia **jednolitego tekstu i rysunku** uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe wynika również z punktu 1 obwieszczenia, w brzmieniu: „*Na podstawie art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) ogłasza się w załączniku do niniejszego **obwieszczenia jednolity tekst i rysunek** uchwały Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020 r. poz. 7456) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych rozstrzygnięciem nadzorczym Nr WNP-I.4131.66.2020.AK z dnia 2 czerwca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020 r. poz. 6132) i uchwałą*

Nr LII/556/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 listopada 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa - część I i część V w Sulejówku (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r. poz. 326).”.

W tej sytuacji stwierdzić należy, iż brak było podstaw prawnych do ujednoczenia części graficznej planu miejscowego, a więc sporządzania rysunku jednolitego. Ustawodawca w żadnym przepisie prawa nie upoważnia do wydania rysunku jednolitego aktu normatywnego, lecz wielokrotnie posługuje się pojęciem tekstu jednolitego aktu normatywnego.

Akt normatywny jest wynikiem działalności prawodawczej organów, które mają stosowne kompetencje. Akt normatywny to dokument zawierający ujęte w przepisy normy prawne, tj. reguły postępowania wynikające z przepisów prawnych, które regulują pewien zakres stosunków społecznych. W jego przepisach przewidziane są określone przyszłe sytuacje faktyczne skierowane do wszystkich, którzy w takich sytuacjach się znajdują. Normy te mają zatem najczęściej charakter generalny i abstrakcyjny. Przepisy zawarte w akcie normatywnym zaczynają obowiązywać po ich ogłoszeniu w odpowiednim organie promulgacyjnym.

Jeżeli zatem ustawodawca zawęził możliwość wydawania jednolitych aktów normatywnych jedynie do części tekstowej, to tym samym brak kompetencji po stronie Rady Miasta Sulejówek do jej rozciągania również na część graficzną. Należy przy tym podkreślić, iż gdyby wola ustawodawcy była możliwość wydawania jednolitych tekstów i rysunków aktów normatywnych to w przepisach art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz w przepisach §§ 98 – 110 ZTP racjonalny ustawodawca nie używałby zwrotu „**tekst jednolity aktu normatywnego**”, lecz użyłby zwrotu „**jednolity akt normatywny**”, bądź „**tekst jednolity i rysunek jednolity aktu prawnego**”.

Potwierdzenia powyższego stanowiska dopatrywać się można m.in. na gruncie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), w ramach którego na mocy § 8 ust. 2 i 3, w brzmieniu: „2. *Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegający na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, **sporządza się w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.*** 3. *Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.*”, w związku z § 2 pkt 2, w brzmieniu: „*Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają:*

(...) 2) projekt studium - **projekt tekstu i rysunku studium**, stanowiących załączniki do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy;”, ustawodawca wprost zdecydował o konieczności ujednoczenia części tekstowej oraz graficznej studium, jednakże wyraził to wprost w ramach ww. przepisów. Analogiczne, co do zasady rozwiązania zawarte były w dotychczasowym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) w ramach § 8 ust. 2 i 3 w związku z § 2 pkt 2 i § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Należy przy tym zauważyć, że zarówno samo studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i jego zmiana, nie jest co prawda aktem normatywnym, niemniej jednak ustawodawca wprost przy dokonaniu jego zmiany, nakazał dokonanie ujednoczenia zarówno jego części tekstowej, jak i graficznej, w przeciwieństwie do przepisów art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz przepisów §§ 98 – 110 ZTP, w ramach których ustawodawca wprost odwołuje się jedynie do tekstów aktów normatywnych.

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały

(aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Biorąc pod uwagę szerokie ujęcie pojęcia uchwały, o czym mowa we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia, niezbędnym jest zatem stwierdzenie nieważności obwieszczenia z uwagi na rozszerzenie pojęcia „*tekst jednolity aktu normatywnego*” o część graficzną tegoż aktu, który w przedmiotowej sprawie stanowi „*rysunek jednolity miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V*” opisany, jako „*Załącznik do Obwieszczenia Rady Miasta Sulejówek z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu i rysunku uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V*”, a tym samym wykroczenie poza zakres kompetencji określony w art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co musi być kwalifikowane w kontekście dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższych zarzutów należy również zauważyć, że w przedmiotowej sprawie jednolity tekst i rysunek dotyczy pierwotnej uchwały Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa - część I i część V (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7456), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 2 czerwca 2020 r. znak: WNP-I.4131.66.2020.AK (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6132) i uchwały Nr LII/556/2022 Rady Miasta Sulejówek z 24 listopada 2022 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa - część I i część V w Sulejówku* (publ. Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r. poz. 326), z tym jednak zastrzeżeniem, że:

„*Podany w załączniku do niniejszego obwieszczenia tekst jednolity uchwały nie obejmuje: § 3, § 4, § 5 uchwały Nr LII/556/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 listopada 2022 r. zmieniającej*

uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa - część 1 i część V w Sulejówku (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r. poz. 326), które stanowią:

„§ 3. Integralnymi częściami uchwały są:

- 1) rysunek planu sporządzony w skali 1:1000, będący Załącznikiem Nr 1 do uchwały, który wprowadza się w miejsce dotychczasowego Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z dnia 23 kwietnia 2020 r. w części objętej zmianą;*
- 2) rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag złożonych do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Ratajewa - część I i część V, będące załącznikiem Nr 2 do uchwały;*
- 3) rozstrzygnięcia o sposobie realizacji, zapisanych w zmianie planu inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, będące załącznikiem Nr 3 do uchwały;*
- 4) dane przestrzenne tworzone dla zmiany planu, będące załącznikiem nr 4. (...).”*

Powyższe oznacza, że pomimo, iż przedmiotem tekstu jednolitego nie są ustalenia zawarte w § 3 uchwały Nr LII/556/2022 Rady Miasta Sulejówek z 24 listopada 2022 r., w tym w:

- pkt 1, wprowadzające merytoryczne zmiany w załączniku graficznym do pierwotnej uchwały, to jednak załącznik graficzny stanowiący „rysunek jednolity” do obwieszczenia zawiera zmiany wynikające z podjęcia uchwały zmieniającej;
- pkt 2, rozstrzygającym o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag złożonych do projektu zmiany planu miejscowego, to jednak opisany jako załącznik nr 2 (z indeksem oznaczonym liczbą porządkową 34 stanowiącym przypis dolny) do uchwały Nr XX/215/2020 zawiera zmiany wynikające z treści załącznika nr 2 do uchwały zmieniającej;
- pkt 3, rozstrzygającym o sposobie realizacji, zapisanych w zmianie planu inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, to jednak opisany jako załącznik nr 3 (z indeksem oznaczonym liczbą porządkową 36 stanowiącym przypis dolny) do uchwały Nr XX/215/2020 zawiera zmiany wynikające z treści załącznika nr 3 do uchwały zmieniającej;
- pkt 4, dotyczącym danych przestrzennych o obiekcie, to jednak opisany jako załącznik nr 4 (z indeksem oznaczonym liczbą porządkową 38 stanowiącym przypis dolny) do uchwały Nr XX/215/2020 zawiera zmiany wynikające z treści załącznika nr 4 do uchwały zmieniającej.

W tej sytuacji, pomimo braku ich uwzględnienia w treści uchwały, wprowadzone zostały zmiany wynikające z jej przyjęcia.

Tymczasem zgodnie z § 103 ust. 1 ZTP „*W obwieszczeniu zamieszcza się także treść tych przepisów zawartych w ustawach zmieniających, których nie zamieszcza się w tekście jednolitym, jako niezmiennych tekstu ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany.*”.

Powyższe oznacza istotne naruszenie art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz § 103 ust. 1 ZTP w związku z § 110 ZTP.

Organ nadzoru wskazuje, że z dyspozycji art. 16 ust. 3 zd. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że podstawą przesłanką do ogłoszenia tekstu jednolitego jest nowelizacja aktu prawa miejscowego. **Tymczasem pojęcie nowelizacji aktu prawa miejscowego nie obejmuje swoim zakresem wszystkich zdarzeń prawnych, których zaistnienie skutkuje faktyczną zmianą tego aktu.** Należy bowiem zauważyć, że nowelizacja aktu, polega na uchyleniu niektórych przepisów aktu normatywnego, zastąpieniu niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu bądź dodaniu do niego nowych przepisów, co wynika wprost z § 82 ZTP.

Z powyższych przepisów wynika tym samym, że **nowelizacja jest rezultatem świadomego i zamierzonego działania prawodawcy nakierowanego na zmianę wcześniej wydanego przez siebie aktu.** W przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego to świadome działanie, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., poprzedzone jest formalnym przeprowadzeniem pełnego trybu określonego w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p., tj. trybu właściwego dla uchwalenia nowego planu miejscowego. Dopiero przeprowadzenie zmiany z uwzględnieniem ww. przepisów, oznaczać będzie jej nowelizację, która z jednej strony wywoływać będzie skutki prawne określone w art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.*”, a tym samym wymagać będzie zastosowania przepisu art. 16 ust. 3 zd. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w zakresie ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego.

Organ nadzoru wskazuje, że do zmian w treści aktu prawa miejscowego dochodzić może jednak również nie na skutek nowelizacji, o czym mowa powyżej, ale również w związku z wydaniem określonego aktu prawnego przez inny podmiot. Przede wszystkim zmiany te związane są m.in. ze

stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego, w związku z wydanym, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygnięciem nadzorczym, czy też wyrokiem właściwego miejscowo sądu administracyjnego.

Z przepisu art. 16 ust. 3 zd. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że nie każda zmiana, **ale tylko zmiana będąca rezultatem klasycznej nowelizacji aktualizuje obowiązek ogłoszenia tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego przez organ, który go wydał.**

Tymczasem w przedmiotowej sprawie uwzględniono również zmiany wprowadzone rozstrzygnięciem nadzorczym Nr WNP-I.4131.66.2020.AK z dnia 2 czerwca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020 r. poz. 6132), przy czym powyższe dotyczy zarówno części tekstowej, jak i części graficznej, stanowiącej rysunek planu. Powyższe oznacza naruszenie zakresu kompetencji określonych w art. 16 ust. 3 zd. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Kolejną niezależną (samoistną) podstawą do stwierdzenia nieważności obwieszczenia jest brak uwzględnienia zmian wynikających z treści aktu nowelizującego.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że charakter prawny instytucji tekstu jednolitego, polega na podaniu do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym, aktualnej, na dzień ogłoszenia tego tekstu, treści aktu normatywnego, który został zmieniony. Zważywszy na kształtujące tę instytucję prawne uwarunkowania, a także towarzyszące im wypowiedzi doktryny oraz judykatury, przyjęć należy, iż tekstem jednolitym jest ogłoszony przez upoważniony do tego organ władzy publicznej tekst zmienionego wcześniej aktu normatywnego, którego treść uwzględnia dokonane w nim zmiany, które nastąpiły od momentu wydania pierwotnego tekstu aktu normatywnego albo od momentu ogłoszenia jego ostatniego tekstu jednolitego (tak: Błachut Michał, Gromski Włodzimierz, Kaczor Jacek; 2008 r. *Technika prawodawcza*. Warszawa: C.H. Beck, str. 116).

Organ nadzoru dokonując kontroli przedmiotowej uchwały stwierdził, że przy jego wydawaniu nie uwzględniono wszystkich ustaleń wynikających z podjętej uchwały nowelizującej. Zgodnie bowiem z § 1 pkt 1 uchwały Nr LII/556/2022 Rady Miasta Sulejówek z 24 listopada 2022 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa - część 1 i część V w Sulejówku* (publ. Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r. poz. 326

z 11 stycznia 2023 r.), **wprowadzono zmiany w § 18 uchwały** Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Ratajewa – część I i część V, **nadając jej następujące brzmienie:** „§ 18. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: kolejno od 1MN/U do 10MN/U ustala się: 1) przeznaczenie terenu – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa usługowa; 2) warunki zagospodarowania terenu: a) maksymalna powierzchnia zabudowy – 40% powierzchni działki budowlanej, b) wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej – 0,1, c) wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej – 0,72, d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 40% powierzchni działki budowlanej; 3) zasady i warunki kształtowania zabudowy: a) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, b) ustala się realizację: budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących lub bliźniaczych, budynków usługowych, budynków mieszkalno-usługowych z jednym lokalem mieszkalnym, c) dopuszcza się realizację: garaży, wiat i budynków gospodarczych, parkingów, urządzeń infrastruktury technicznej, d) maksymalna wysokość zabudowy: - budynki usługowe – 12,0 m, tj. 3 kondygnacje nadziemne, - budynki mieszkalno-usługowe – 12,0 m, tj. 3 kondygnacje nadziemne, - pozostałe obiekty budowlane – 5,0 m, tj. 1 kondygnacja nadziemna.”,

podczas gdy brzmienie wynikające z „tekstu jednolitego”, posiada następującą treść:

§ 18. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: kolejno od 1MN/U do 9MN/U ustala się:

- 1) przeznaczenie terenu – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa usługowa;
- 2) warunki zagospodarowania terenu:
 - a)¹⁶ maksymalna powierzchnia zabudowy – 40% powierzchni działki,
 - b)¹⁷ wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 0,1,
 - c)¹⁸ wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 0,72,

¹⁰ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹¹ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹² Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹³ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹⁴ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹⁵ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹⁶ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹⁷ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

¹⁸ Ze zmianą wprowadzoną przez rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w odnośniku 3.

- d)¹⁹ minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 40% powierzchni działki;
- 3) zasady i warunki kształtowania zabudowy:
- a) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu,
 - b) ustala się realizację: budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących lub bliźniaczych, budynków usługowych, budynków mieszkalno-usługowych z jednym lokalem mieszkalnym,
 - c) dopuszcza się realizację: garaży, wiat i budynków gospodarczych, parkingów, urządzeń infrastruktury technicznej,
 - d) maksymalna wysokość zabudowy:
 - budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki usługowe – 12,0 m, tj. 3 kondygnacje nadziemne,
 - budynki mieszkalno-usługowe – 12,0 m, tj. 3 kondygnacje nadziemne,
 - pozostałe obiekty budowlane – 5,0 m, tj. 1 kondygnacja nadziemna.

Ponadto zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały Nr LII/556/2022 Rady Miasta Sulejówek z 24 listopada 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Ratajewa - część 1 i część V w Sulejówku, **wprowadzono zmiany w § 28 pkt 3 lit. a uchwały** Nr XX/215/2020 Rady Miasta Sulejówek z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części Ratajewa – część I i część V, polegające na wykreśleniu z zestawienia tabelarycznego szóstego wiersza, dotyczącego terenu 5KDJ.

Tymczasem zgodnie z ujednoczonym tekstem § 28 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu:

§ 28. Dla terenów oznaczonych symbolami 1KDJ, 2KDJ, 3KDJ, 4KDJ, 5KDJ, 7KDJ, 8KDJ ustala się:

- 1) przeznaczenie terenu – publiczny ciąg pieszo-jezdny;
- 2) dopuszcza się sieci infrastruktury technicznej;
- 3) warunki zagospodarowania terenu:

a) dla poszczególnych terenów obowiązują ustalenia zawarte w tabeli:

Symbol na rysunku planu	Zasady zagospodarowania
1KDJ	- ciąg projektowany, - szerokość w liniach rozgraniczających: 6,0 m,
2KDJ	- ciąg projektowany,

	- szerokość w liniach rozgraniczających: 8,0 m,
3KDJ	- ciąg projektowany, - szerokość w liniach rozgraniczających: 6,0 m, - zakończony placem manewrowym,
4KDJ	- ciąg istniejący (ul. Truskawkowa), - szerokość w liniach rozgraniczających: 6,0 m, - lokalne poszerzenie poza rejonem skrzyżowań – zgodnie z rysunkiem planu,
5KDJ	- ciąg projektowany, - szerokość w liniach rozgraniczających: 6,0 m,
7KDJ	- ciąg projektowany, - szerokość w liniach rozgraniczających: 5,0 m,
8KDJ	- ciąg istniejący, - szerokość w liniach rozgraniczających: 5,0 m, - lokalne poszerzenie poza rejonem skrzyżowań – zgodnie z rysunkiem planu,

b) lokalne poszerzenia w rejonie skrzyżowań, zgodnie z rysunkiem planu,

c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej 0%.

w dalszym ciągu sformułowane są ustalenia dotyczące terenu 5KDJ.

Oznacza to, że tekst jednolity aktu normatywnego w postaci tekstu planu miejscowego w ogóle nie uwzględnia zmian wynikających z uchwały zmieniającej, która w dacie podejmowania obwieszczenia znajdowała się w obiegu prawnym (zgodnie z § 5, wejście w życie nowelizacji nastąpiło po 14 dniach od jej publikacji w Dz. Urz. Woj. Maz., które nastąpiło 11 stycznia 2023 r.).

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Dodatkowo omawianym działaniem doprowadzono do sprzeczności „jednolitego tekstu” z „jednolitym rysunkiem”, albowiem w części graficznej widnieje teren oznaczony symbolem 10MN/U, dla którego brak ustaleń w części tekstowej. Z kolei z „jednolitego tekstu” wynikają ustalenia dla terenu 5KDJ, którego brak na „jednolitym rysunku”. Tymczasem część tekstowa planu miejscowego musi być spójna z jego częścią graficzną (rysunkiem planu miejscowego), co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty

zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi **całą działalność samorządu terytorialnego** wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

W omawianej sprawie doszło do przekroczenia kompetencji upoważniającej do wydania *jednolitego rysunku*. Ponadto treść sporządzonego jednolitego tekstu, nie uwzględnia faktycznych zmian jakich dokonano w wyniku nowelizacji tj. treść załącznika do obwieszczenia nie uwzględnia faktycznych ustaleń zawartych w uchwale Nr LII/556/2022 Rady Miasta Sulejówek. Ponadto sposób i forma dokonania obwieszczenia sprzeczna jest z ZTP.

Wszystkie powyższe okoliczności wskazują, że ogłoszenie tekstu jednolitego uchwały dokonane zostało z istotnym naruszeniem przepisów określonych w art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz §§ 98 – 110 ZTP, w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Deklaratoryjny i nieprawotwórczy, choć ogłaszany w szczególnej formie tekst jednolity stanowi w swej istocie źródło poznania prawa, co wynika przede wszystkim z jego urzędowego i sąd

oficjalnego charakteru. Skoro zatem tekst ten stanowi rezultat czynności podjętej przez właściwe organy władzy publicznej, w płaszczyźnie formalnej teksty jednolite skutkują wiążącą wszystkie podmioty prawa m.in. zmianą informacji o miejscu publikacji aktu normatywnego. Powyższe oznaczają, że owym źródłem poznania staje się dziennik urzędowy, w którym zostało ogłoszone obwieszczenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego. W omawianej sprawie ważniejszy jest jednak skutek o charakterze merytorycznym, wyrażający się przyjęciem, że właściwie ogłoszony tekst jednolity korzysta z domniemania autentyczności, którego istotą jest wywodzone z jego urzędowego charakteru założenie, iż jego treść jest zgodna z tą, jaką nadał mu prawodawca z uwzględnieniem treści aktów zmieniających, w konsekwencji stanowiąc wyłączny punkt odniesienia do stosowania danego aktu normatywnego. Tym samym nie jest prawnie dopuszczalne by bez możliwości ingerencji organu nadzoru do obiegu prawnego wprowadzać ustalenia aktu wadliwego, w rozumieniu takiego jaki faktycznie nie wynika z aktu pierwotnego oraz jego nowelizacji.

Powyższe traktować również należy, jako próba obejścia przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. wskazującego, że zmiana planu miejscowego następuje w ściśle określonym trybie, zapoczątkowanym uchwałą o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu (*vide* art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.) przez kolejno opisane w art. 17 i nast. ustawy o p.z.p. czynności proceduralne.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność obwieszczenia Rady Miasta Sulejówek z 27 lutego 2023 r. „w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu i rysunku uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części Ratajewa – część I i część V”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/