



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 2598

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.35.2024

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 27 lutego 2024 r.

dotyczy uchwały Nr XLI/314/2024 Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r. „*w sprawie: ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 27 lutego 2024 r.

WNP-I.4131.35.2024

Rada Gminy Klwów**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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/314/2024 Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie: ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 stycznia 2024 r. Rada Gminy Klwów podjęła uchwałę Nr XLI/314/2024 „w sprawie: ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 19 lutego 2024 r. przy piśmie Rady Gminy Klwów z 30 stycznia 2024 r., znak: OA.0711.41.1.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 3 i ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w związku z art. 27 i 29 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o p.z.p.”, z uwagi na brak podstaw prawnych do ogłaszania tekstu jednolitego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem uchwały, która nie weszła w życie oraz nowelizację treści uchwały podlegającej ujednoczeniu, co oznacza modyfikację treści uchwały planu bez przeprowadzenia stosownej procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Klwów zawiadomienia z 21 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.35.2024.

Stosownie do art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „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 niezmiennających 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.**

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 381/13, w którym Sąd stwierdził, iż „Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza, (celowe podkreślenie Sądu), organ właściwy do wydania aktu normatywnego. W rozpoznawanym przypadku organem tym jest oczywiście Rada Gminy, która podjęła weryfikowaną uchwałę. Wskazany przepis stanowi podstawę sporządzania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa (w tym także uchwał).

Trafnie jednak podniósł Wojewoda, że tekst jednolity podlega w pierwszej kolejności obwieszczeniu, a nie kolejnemu uchwaleniu, tak jakby stanowił całkowicie nowy akt prawny. Faktu tego nie może zmieniać podnoszona przez stronę w skardze powszechność tego typ praktyki (wadliwej!). Już samo to tylko naruszenie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności obecnie analizowanego zabiegu legislacyjnego dokonanego przez Radę w rozpoznawanym przypadku. (...)

Zasady sporządzania tekstów jednolitych aktów normatywnych zostały szczegółowo określone w § 98 i następnych załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", a zgodnie z § 101 tego załącznika – "Ogłoszenie

tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia; tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia.””.

Powyższe stanowisko potwierdza również doktryna: Grzegorz Wierczyński *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer 2016, teza 2. oraz 11. do art. 16: „**2. Sporządzenie tekstu jednolitego nie jest aktem stanowienia prawa, gdyż ma charakter wyłącznie redakcyjny, polega na redakcyjnym uporządkowaniu tekstu aktu normatywnego.** Tekst jednolity nie stanowi zatem samoistnego źródła prawa, a jedynie urzędowe źródło poznania prawa. Taki tekst podlega kognicji organów kontrolujących legalność aktów normatywnych tylko wtedy, gdy organ wydający ten tekst przekroczył swoje kompetencje i w tekście jednolitym pojawiła się jakaś „nowość normatywna” niewynikająca z aktów zmieniających. W takim zakresie tekst jednolity ustawy lub rozporządzenia podlegać będzie kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2), a tekst jednolity aktu prawa miejscowego - kognicji wojewody (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2008 r., III SA/Po 406/08, LEX nr 541554).

W świetle powyższych ustaleń aktualność zachowuje pogląd NSA we Wrocławiu, który uznał, że „jeżeli rada gminy dokona nowelizacji swojej uchwały w ten sposób, że dotychczasową uchwałę lub jej załącznik zastąpi nowym ujednoliconym tekstem bez szczegółowego określenia dokonanych zmian (nowelizacja dorozumiana), to ujednolicony tekst uchwały lub jej załącznika należy ocenić jako nową uchwałę, zastępującą uchwałę dotychczasową” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 1994 r., SA/Wr 1707/94, ONSA 1996, nr 1, poz. 13). Taki akt w całości podlega kontroli przez organ nadzoru, a nie tylko w części „znowelizowanej”. (...) **II. W praktyce w jednostkach stanowiących prawo miejscowe rozpowszechniła się zasada, że w sprawie tekstu jednolitego wydaje się uchwałę, do której załącznikiem jest obwieszczenie, do którego załącznikiem jest tekst jednolity. Stosowanie takiej kaskadowej konstrukcji jest nieuzasadnione. Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w powołanym już wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., III SA/Wr 381/13, w którym uznał on, że „tekst jednolity podlega [...] obwieszczeniu, a nie kolejnemu uchwaleniu, tak jakby stanowił całkowicie nowy akt prawny”, oraz że praktyka taka, choć powszechna, jest wadliwa. Mimo że brzmi to zaskakująco, nawet organy kolegialne powinny wydawać bezpośrednio obwieszczenie w sprawie tekstu jednolitego.”.**

Organ nadzoru wskazuje, 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 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).

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 gminy do jej rozciągania również na część graficzną. Należy przy tym podkreślić, iż gdyby wolą 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*”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że „*tekst jednolity*” dotyczy pierwotnej uchwały Nr XXXVI/264/2023 Rady Gminy Klwów z 21 kwietnia 2023 r. „*w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.*” (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 12 maja 2023 r. poz. 6002), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą Nr XLI/313/2024 Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r. „*w sprawie: zmiany Uchwały nr XXXVI/264/2023 Rady Gminy Klwów z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.*” (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 31 stycznia 2024 r. poz. 1455).

Kluczowym w niniejszej sprawie jest fakt, iż z treści § 3 uchwały zmieniającej Nr XLI/313/2024 Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r., podlegającej ujednoczeniu, wynika, że: „§ 3. **Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.**”. Z kolei uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego **31 stycznia 2024 r.**

W tym miejscu wskazać należy, iż Rada Gminy Klwów **29 stycznia 2024 r.** podjęła przedmiotową uchwałę Nr XLI/314/2024 „*w sprawie: ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.*”. Zgodnie z treścią § 3 i § 4 tej uchwały: „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. § 4. Obwieszczenie, o którym mowa w § 2, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.*”. W następstwie tego zapisu, **31 stycznia 2024 r.** obwieszczenie w sprawie „*tekstu jednolitego*”, stanowiące załącznik do ww. uchwały zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. **Oznacza to, iż uchwała w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały została podjęta przed dniem wejścia w życie uchwały podlegającej ujednoczeniu Nr XLI/313/2024 Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r. Tym samym Rada Gminy Klwów dokonała ujednoczenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów, z uwzględnieniem zmiany tego planu, która jeszcze nie weszła w życie.**

Co więcej, organ nadzoru wskazuje, że **Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze znak: WNP-I.4131.34.2024, stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/313/2024** Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r. „*w sprawie: zmiany Uchwały nr XXXVI/264/2023 Rady Gminy Klwów z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.*”, **w całości**, z uwagi na istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, poprzez brak podjęcia działań wskazanych w art. 17 ustawy o p.z.p., podczas gdy z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany.

Stosownie do 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 **niezależną (samoistną) podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego jest uwzględnienie zmian wynikających z treści aktu nowelizującego, który de facto w dniu podjęcia uchwały w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie planu miejscowego, jeszcze nawet nie wszedł w życie.**

Ponadto zauważyć należy, 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, przyjąć 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).

Kolejną niezależną (samoistną) podstawą do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały są rozbieżności pomiędzy treścią „tekstu jednolitego” a treścią uchwały podlegającej ujednoczeniu Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 12 maja 2023 r. poz. 6002).

Jak wynika z treści opublikowanej uchwały podlegającej ujednoczeniu Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r., w brzmieniu:

§ 2. 1. Uchwała obejmuje ustalenia planu zawarte w treści uchwały oraz w części graficznej planu.

2. Integralną częścią uchwały są załączniki:

- 1) Załącznik nr 1 - Rysunek planu w skali 1: 1 000, zawierający ustalenia planu miejscowego.
- 2) Załącznik nr 2 - Rozstrzygnięcie Rady Gminy Klwów o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.
- 3) Załącznik nr 3 - Rozstrzygnięcie Rady Gminy Klwów o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy i zasadach ich finansowania.
- 4) Załącznik nr 4 – dane przestrzenne dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.

3. Ustalenia planu stanowiące treść uchwały, odnoszą się odpowiednio do ustaleń w części graficznej planu i obowiązują łącznie, w zakresie określonym uchwałą.

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

§ 2. 1. Uchwała obejmuje ustalenia planu zawarte w treści uchwały oraz w części graficznej planu.

2. Integralną częścią uchwały są załączniki:

Załącznik nr 1 - Rysunek planu w skali 1: 1 000, zawierający ustalenia planu miejscowego.

- 1) Załącznik nr 2 - Rozstrzygnięcie Rady Gminy Klwów o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.
- 2) Załącznik nr 3 - Rozstrzygnięcie Rady Gminy Klwów o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy i zasadach ich finansowania.
- 3) Załącznik nr 4 – dane przestrzenne dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.

3. Ustalenia planu stanowiące treść uchwały, odnoszą się odpowiednio do ustaleń w części graficznej planu i obowiązują łącznie, w zakresie określonym uchwałą.

Dodatkowo, jak wynika z treści opublikowanej uchwały podlegającej ujednoczeniu Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r., w brzmieniu:

Rozdział 3.

Ustalenia szczegółowe. Przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania

§ 15. Na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej na rysunku planusymbolami 1MN, 2MN, 3MN ustala się:

1. **Przeznaczenie podstawowe** – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.
2. **Przeznaczenie dopuszczalne** - zabudowa usługowa, zabudowa gospodarcza.
3. Dopuszcza się utrzymanie istniejącej zabudowy z prawem do remontu, nadbudowy, przebudowy i rozbudowy.
4. Dopuszcza się lokalizację zieleni urządzonej, miejsc parkingowych, obiektów małej architektury, obiektów, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, niewyznaczony dojeżdż i dojazdów.
5. **Maksymalna wysokość zabudowy:** 9 metrów.
6. **Liczba kondygnacji:** maksymalnie 2 kondygnacje nadziemne oraz użytkowe poddasze.
7. **Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej:** nie mniejszy niż 50 %.
8. **Powierzchnia zabudowy:** nie większa niż 40 %.
9. **Minimalny wskaźnik intensywności zabudowy:** 0,01.8

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

Rozdział III

Ustalenia szczegółowe. Przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania

§ 15. Na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej na rysunku planu symbolami 1MN, 2MN, 3MN ustala się:

1. **Przeznaczenie podstawowe** – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.
2. **Przeznaczenie dopuszczalne** - zabudowa usługowa, zabudowa gospodarcza.
3. Dopuszcza się utrzymanie istniejącej zabudowy z prawem do remontu, nadbudowy, przebudowy i rozbudowy.
4. Dopuszcza się lokalizację zieleni urządzonej, miejsc parkingowych, obiektów małej architektury, obiektów, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, niewyznaczony dojeżdż i dojazdów.
5. **Maksymalna wysokość zabudowy:** 15 metrów.

6. **Liczba kondygnacji:** maksymalnie 2 kondygnacje nadziemne oraz użytkowe poddasze.
7. **Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej:** nie mniejszy niż 50 %.
8. **Powierzchnia zabudowy:** nie większa niż 40 %.
9. **Minimalny wskaźnik intensywności zabudowy:** 0,01.

Kolejnym przykładem rozbieżności są zapisy zawarte w § 18, w zakresie zdania wprowadzającego, uchwały podlegającej ujednoczeniu Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r., w brzmieniu:

§ 18. Na terenie usług lub produkcji, oznaczonym na rysunku planu symbolami 1U-P, 2U-P10 ustala się:

1. **Przeznaczenie podstawowe** – zabudowa usługowa lub produkcyjna.

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

§ 18. Na terenie usług lub produkcji, oznaczonym na rysunku planu symbolami 1U-

P, 2U-P ustala się:

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że powyżej wskazano jedynie przykładowe rozbieżności występujące pomiędzy treścią uchwały podlegającej ujednoczeniu Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r. a treścią „tekstu jednolitego”, bowiem analogiczne różnice wynikają również z pozostałych ustaleń ww. opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego aktów.

Powyższe oznacza, że tekst jednolity aktu normatywnego w postaci tekstu planu miejscowego nie stanowi formy ujednoczonej uchwały Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r., uwzględniającej zmiany wynikające z uchwały zmieniającej, która w dacie podejmowania uchwały w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nie znajdowała się *de facto* w obiegu prawnym (zgodnie z § 3, wejście w życie nowelizacji nastąpiło po 14 dniach od jej publikacji w Dz. Urz. Woj. Maz., które nastąpiło 31 stycznia 2024 r.).

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

Tym samym w załączniku do obwieszczenia Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r., stanowiącego tekst jednolity uchwały Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r., przyjęty uchwałą Nr XLI/314/2024 z 29 stycznia 2024 r., dokonano zmian merytorycznych w treści m.in. przywołanych powyżej ustaleń. Powyższe oznacza, iż **ujednolicony tekst nie spełnia ustawowego wymogu tekstu jednolitego, o którym mowa w art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe należy również kwalifikować jako naruszenie art. 27 ustawy o p.z.p.**, bowiem redakcja tego przepisu oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania zmiany planu miejscowego (w szczególności art. 17 ustawy o p.z.p.). Przywoływana ustawa, co do zasady nie przewiduje wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 17 procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 27b ustawy o p.z.p., na mocy którego dopuszczono zastosowanie postępowania uproszczonego, na zasadach określonych w ww. przepisie.

W świetle przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. należy zatem stwierdzić, że każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 tej ustawy, trybu postępowania jak przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania zmiany planu, powodujące nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 455/10: „Zgodnie art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Procedurę uchwalania planu określa art. 17 pkt 1 – 14 powołanej ustawy. Przepisy tej ustawy nie przewidują możliwości odstąpienia od procedury nawet w przypadku, gdy zmiana planu jest niewielka. Brak jest więc podstaw do rezygnacji z procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego także w przypadku zmiany planu polegającej na obniżeniu stawki opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Twierdzenie, iż przy zmianie planu nie doszło do istotnego naruszenia trybu nie znajduje uzasadnienia. W istocie w przedmiotowej sprawie w związku z uchwalaniem zmiany planu nie zachowano w ogóle trybu przewidzianego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia 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 jak 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.

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 procedurę 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).

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 sporządzenia jednolitego tekstu, bez uwzględnienia faktycznych ustaleń zawartych w uchwale Nr XXXVI/264/2023 z 21 kwietnia 2023 r.

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 stań 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 oznacza, 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 próbę 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 uchwały Nr XLI/314/2024 Rady Gminy Klwów z 29 stycznia 2024 r. „*w sprawie: ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Klwów.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/