



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.133.2015.BŁ

Warszawa, 23 czerwca 2015 r.

Rada Miejska w Pruszkowie
ul. Kraszewskiego 14/16
05 - 800 Pruszków

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/67/2015 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pruszkowie, na sesji w dniu 28 maja 2015 r., podjęła uchwałę Nr VII/67/2015 w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „*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.*”. Przywołany przepis stanowi podstawę sporządzenia i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych. To zaś, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem normatywnym, do której mają zastosowanie przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wynika wprost z art. 13 pkt 2 tej ustawy [„*W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;*”]. Zatem komentowany przepis, jak najbardziej, uprawnia radę gminy do podejmowania uchwał w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwalając plan miejscowy rada gminy, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały, co wynika wprost z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”. Niemniej jednak z brzmienia art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, iż **ujednoczeniu podlega jedynie tekst aktu normatywnego, nie zaś jego część graficzna, stanowiąca rysunek planu miejscowego**. Tym samym, na podstawie przywoływanego powyżej przepisu **dopuszczalne jest ujednoczanie uchwały w przedmiocie planu miejscowego, jeżeli jej kolejne nowelizacje dotyczyły tylko i wyłącznie samego tekstu uchwały**.

W przedmiotowym przypadku ujednoczono uchwałę Nr L/445/10 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 30 września 2010 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa*, która podlegała jedynie jednorazowej nowelizacji, w związku z podjętą uchwałą Nr XXXVII/334/2013 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 26 września 2013 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa*.

Stosownie do dyspozycji § 103 w związku z § 110 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej „ZTP”, w obwieszczeniu:

- przytacza się przepis ustawy upoważniający do ogłoszenia tekstu jednolitego i tytuł uchwały, której tekst jednolity jest ogłaszany, a ponadto wymienia się te wszystkie uchwały, które wprowadziły zmiany do pierwotnego tekstu tej uchwały;
- zamieszcza się treść tych przepisów zawartych w uchwałach zmieniających, których nie zamieszcza się w tekście jednolitym, jako niezmiennych tekstu uchwały, której tekst jednolity jest ogłaszany.

Nowelizacja uchwały Nr L/445/10 dotyczyła zarówno części tekstowej tj. ustaleń zawartych w: § 4 ust. 1 pkt 4, § 5 pkt 6 i 7, § 24 pkt 3, § 28 pkt 1, 2, 4 i 5, § 29 pkt 3, 4, 5 i 6 oraz § 34 pkt 3, jak i części graficznej (dokonano zmian w zakresie linii zabudowy oraz sytuowania dominanty przestrzennej), co zdaniem organu nadzoru, wykluczyło możliwość jej ujednoczenia z uwagi na zmiany dotyczące części graficznej. Co więcej sama Rada Miejska w Pruszkowie **wykluczyła możliwość ujednoczenia załączników**, co wynika wprost z dołączonego do uchwały Nr VII/67/2015 z dnia 28 maja 2015 r. załącznika, stanowiącego obwieszczenie Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie *ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa*, w brzmieniu: „2. Podany w załączniku do niniejszego obwieszczenia tekst jednolity nie obejmuje § 1, 2, 3, 4, 6, 7 i 8 uchwały nr XXXVII/334/2013 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 26 września 2013 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa* (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 12 listopada 2013 r. poz. 11684), które stanowią (...)”. Analiza uchwały zmieniającej wskazuje, że ustalenia zawarte w jej §§ 1, 3 i 4 dotyczą załącznika graficznego, a więc rysunku planu miejscowego, zaś ustalenia § 2, dotyczą załączników stanowiących rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany planu oraz rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w zmianie planu, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy.

Obowiązujące przepisy prawa nie definiują pojęcia „tekstu jednolitego”, niemniej jednak można przyjąć, że jest to tekst aktu prawotwórczego zredagowany z uwzględnieniem wszystkich zmian

wprowadzonych do danego aktu w drodze jego nowelizacji. Zgodnie z § 100 ZTP „Jeżeli termin ogłoszenia tekstu jednolitego nie jest określony, tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu”. Zatem tekst jednolity, poza wyjątkiem przewidzianym w § 99 ZTP, musi zawierać wszystkie nowelizacje ujednolicanego aktu normatywnego, które weszły w życie do dnia dokonywania tego ujednolicenia włącznie. Tekst jednolity „(...) może być tylko odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego i w żadnym wypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji. Tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłoszenia (...). Zarazem raz ogłoszony tekst jednolity cieszy się domniemaniem prawidłowości i stanowi wyłączny punkt odniesienia dla stosowania ustawy.” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia>). Tymczasem Rada Miejska w Pruszkowie, w załączniku do obwieszczenia, naruszyła powyższe zasady, bowiem zgodnie z:

- § 5 pkt 4 uchwały zmieniającej (Nr XXXVII/334/2013), nadano nowe brzmienie § 24 pkt 3 uchwały zmienianej (Nr L/445/10); w tej sytuacji § 24 pkt 3 tekstu jednolitego winien brzmieć: „maksymalna wysokość zabudowy: 15m;”, podczas gdy z ujednoliconego tekstu wynika brzmienie „maksymalna wysokość zabudowy od poziomu terenu do najwyższej położonego elementu dachu 15m;”;
- § 5 pkt 6 uchwały zmieniającej, **uchylono** § 28 pkt 2 uchwały zmienianej, podczas gdy z ujednoliconego tekstu wynika następująca treść przedmiotowej jednostki redakcyjnej: „w budynkach zlokalizowanych bezpośrednio przy obowiązujących liniach zabudowy funkcja mieszkaniowa nie może przekroczyć 50% ich powierzchni użytkowej oraz nie dopuszcza się w tych budynkach lokalizowania funkcji mieszkaniowej w parterach;”;
- § 5 pkt 6 uchwały zmieniającej, **uchylono** § 28 pkt 5 uchwały zmienianej, podczas gdy z ujednoliconego tekstu wynika następująca treść przedmiotowej jednostki redakcyjnej: „na działkach, na których wskazano na rysunku planu obowiązujące linie zabudowy nakazuje się realizację ciągłych pierzei z dopuszczeniem przerw dla przejść lub przejazdów bramowych”.

Tym samym w załączniku do obwieszczenia Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 maja 2015 r., stanowiącego tekst jednolity uchwały Nr L/445/10, dokonano zmian merytorycznych w treści przywołanych powyżej jednostek redakcyjnych. 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. Zgodnie bowiem z ww. przepisem każda zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Nadanie nowego brzmienia § 24 pkt 3 oraz § 28 pkt 2 i 5 uchwały zmienianej, obligowało organy gminy do przeprowadzenia całej procedury planistycznej.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż nadając nowe brzmienie § 28 pkt 5 uchwały zmienianej, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 2 uchwały zmieniającej „Na załączniku graficznym nr 1 stanowiącym załącznik do uchwały Nr L/445/10 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 30 września 2010r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – obszar Targowa, zmienia się w zakresie o którym mowa w § 1 ust 2 pkt 2 i 3 niniejszej uchwały: 1) przebieg nieprzekraczalnej linii zabudowy, 2) oznaczenie dominanty przestrzennej wraz ze strefą dopuszczalnej lokalizacji zgodnie z załącznikiem nr 1 niniejszej uchwały.”. W rezultacie odniesienie się do obowiązujących linii zabudowy na rysunku plan jest bezprzedmiotowe, bowiem zmiana przebiegu linii zabudowy dla terenu UMW1, dla którego obowiązuje m.in. ustalenie § 28 pkt 5 załącznika do obwieszczenia, polegała na zmianie, obowiązującej linii zabudowy na nieprzekraczalną linię zabudowy. W efekcie końcowym, w granicach planu miejscowego, nie ma terenów, dla których ustalono obowiązujące linie zabudowy.

Wskazać również należy, iż zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego, wskazano, iż „*Ogłoszenie, o którym mowa w ust. 1 nastąpi w formie Obwieszczenia Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 8 z dnia 26 stycznia 2011 r. poz. 310), zgodnie z brzmieniem załącznika do mniejszej uchwały*”. Tymczasem do podjętej uchwały dołączono obwieszczenie Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 maja 2015 r., zaś ujednolicony tekst uchwały stanowi Załącznik do Obwieszczenia Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 maja 2015 r. Powyższe oznacza niezgodność podjętej uchwały z samym obwieszczeniem, jak i załącznikiem do obwieszczenia.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/67/2015 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszkowa – obszar Targowa, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, we wskazanym powyżej zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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
Jacek Kozłowski
Jacek Kozłowski