



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 29 marca 2017 r.

Poz. 1913

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.39.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XVIII/191/17 Rady Gminy Olsztyn z dnia 14 lutego 2017 r. *w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn, dla miejscowości Olsztyn i Skrajnica.*

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Gminy Olsztyn podjęła uchwałę nr XVIII/191/17 w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn, dla miejscowości Olsztyn i Skrajnica.

Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 cytowanej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, w dniu 24 lutego 2017 r., Wójt Gminy Olsztyn przekazał organowi nadzoru uchwałę nr XVIII/191/17, celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 15 marca 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zasady tworzenia tekstu jednolitego aktu prawnego reguluje art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm. – zwanej dalej: *ustawą o ogłaszaniu aktów*). Zgodnie z tym przepisem teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa (a więc aktów prawa miejscowego jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Wydanie takiego tekstu jest obowiązkowe nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. W myśl art. 16 ust. 4 *ustawy o ogłaszaniu aktów*, tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Uszczegółowieniem tych zapisów są przepisy załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP). Przepisy te odnoszą się co prawda wprost do aktu normatywnego, jakim jest ustawa, jednakże na mocy § 110 ZTP, zasady wyrażone w tym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa. Tekst jednolity miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinien odpowiadać regułom tych zasad. Zasady dotyczące sporządzania obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego zawarto w przepisach § 101 – § 105 ZTP, natomiast zasady odnoszące się do sposobu redagowania tekstu jednolitego sformułowano w przepisach § 100a i § 106 – § 109 ZTP.

Z przepisów tych wynika, że tekst jednolity to tekst aktu prawnego, na który zostały naniesione **wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt**, które weszły w życie do dnia dokonania ujednoczenia włącznie i są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony i ogłaszane w sposób urzędowy. Niemniej jednak, sporządzając tekst jednolity planu miejscowego (w związku z jego nowelizacją), **uwzględnia się w nim również zmiany wynikające z innych aktów, niebędących nowelizacją**, w tym rozstrzygnięcia nadzorcze, prawomocne wyroki sądów administracyjnych oraz **nowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**, zawierające się w granicach planu miejscowego, dla którego sporządzany jest tekst jednolity. Na te ostatnie wskazuje art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.), zgodnie z którym wejście w życie planu miejscowego powoduje **utrata mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu**.

W przypadku uchwały nr XXI/150/08 Rady Gminy Olsztyn z dnia 25 lipca 2008 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn miejscowości Olsztyn i Skrajnica*, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dnia 25 września 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2008 r., Nr 176, poz. 3241), należy zauważyć, że została ona wielokrotnie zmieniona przez Radę Gminy Olsztyn, między innymi niżej wymienionymi uchwałami, którymi zmniejszono obszar obowiązywania jej ustaleń, a informacji o nich nie zawarto w sporządzanym tekście jednolitym. Są to między innymi:

- uchwała nr XXV/233/13 z dnia 2 października 2013 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w Olsztynie, przy drodze krajowej nr 46*;

- uchwała nr XXV/234/13 z dnia 2 października 2013 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w Olsztynie, w rejonie ulicy Kazimierza Wielkiego i u podnóża zamku olsztyńskiego*;

- uchwała nr XXX/283/14 z dnia 17 czerwca 2014 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego przy ulicy Polnej w Olsztynie*;

- uchwała nr V/54/15 z dnia 23 czerwca 2015 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w rejonie ulicy Słonecznej w miejscowości Skrajnica, w gminie Olsztyn*;

- uchwała nr V/55/15 z dnia 23 czerwca 2015 r. w *sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn, dla miejscowości Olsztyn i Skrajnica*;

- uchwała nr XIII/125/16 z dnia 26 kwietnia 2016 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w rejonie ulic – Zielonej i Kühna w Olsztynie*;

- uchwała nr XVI/170/16 z dnia 22 listopada 2016 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w Olsztynie, w rejonie ulicy Zamkowej i u podnóża zamku olsztyńskiego*;

- uchwała nr XVI/179/16 z dnia 22 listopada 2016 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w Olsztynie, po wschodniej stronie drogi wiodącej z Olsztyna do Biskupic*.

Powyższe zmiany powinny zostać odzwierciedlone w tekście jednolitym uchwały, na który, w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w świetle art. 20 ust. 1 u.p.z.p., składa się część tekstowa planu (treść uchwały) i część graficzna (rysunek). Sporządzając tekst jednolity planu miejscowego **należy uwzględnić zatem wszystkie dotychczas dokonane zmiany w granicach jego obowiązywania, zarówno w tekście uchwały, jak i na rysunku planu stanowiącym integralny jego element**.

Rada Gminy Olsztyn, sporządzając tekst jednolity dla uchwały nr XXI/150/08 z dnia 25 lipca 2008 r., uwzględniła w jego treści tylko uchwałę nr XII/109/16 z dnia 16 lutego 2016 r. w *sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn, dla miejscowości Olsztyn i Skrajnica*, zgodnie, z którą zmieniono część ustaleń tekstowych uchwały nr XXI/150/08 (§ 71 i § 72).

Prawidłowo sporządzony dokument zawierający tekst jednolity planu miejscowego musi odpowiadać konstrukcji opisanej w § 101 ZTP. Ogłoszenie tekstu jednolitego następuje więc w formie obwieszczenia, a tekst jednolity stanowi załącznik obwieszczenia. Porządkując, załącznikiem do uchwały rady gminy w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego będzie obwieszczenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego określonej uchwały, a sama treść tekstu jednolitego danej uchwały będzie z kolei załącznikiem do obwieszczenia. Publikacji podlega jedynie samo obwieszczenie wraz z załączonym do niego tekstem

jednolitym. Jednocześnie przepis § 105 ZTP stanowi, że jeżeli na podstawie przepisu późniejszego można ustalić w sposób niewątpliwy, że przepis wcześniejszy nie obowiązuje, w obwieszczeniu o ogłoszeniu tekstu jednolitego czyni się o tym wzmiankę, natomiast § 103 ust. 2 ZTP wskazuje, że w obwieszczeniu zamieszcza się także treść tych przepisów, których nie zamieszcza się w tekście jednolitym, jako niezmiennających tekstu ustawy (w tym przypadku uchwały), której tekst jednolity jest ogłaszany.

Powyższe regulacje pozwalają na sformułowanie tekstu jednolitego składającego się z części tekstowej i graficznej odpowiadającej stanowi faktycznemu aktu prawnego. Ponadto możliwość przywołania w obwieszczeniu wszystkich przepisów prawa miejscowego, które faktycznie miały wpływ na ostateczną formę załącznika do obwieszczenia (tekstu jednolitego) wpływa na jego przejrzystość i ułatwia korzystanie z tego dokumentu. Istotą tych regulacji jest również to, by do publicznej wiadomości podana została aktualna wersja tekstu planu miejscowego, w postaci tekstu jednolitego. Ma to służyć ułatwieniu obywatelom dostępu do pełnych tekstów aktów prawnych, którym przysługuje **walor autentyczności**. Ponadto, celowość sporządzenia tekstu jednolitego została podniesiona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który podkreśla, iż **tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza, jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego** (por. wyrok z dnia 8 listopada 2006 r. – sygn. akt III SA/Wr 404/06; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Czytelność oraz pełna, zrozumiała, niebudząca wątpliwości interpretacyjnych i prawidłowo sformułowana zawartość publikowanych tekstów jednolitych jest niezwykle ważna dla korzystania z tych dokumentów.

Natomiast w uchwale nr XVIII/191/17, dwa załączniki graficzne przedstawiające: rysunek planu w skali 1:2000 oraz wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn – opisano, że stanowią załączniki do obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego. Podczas, gdy faktycznie stanowią one załączniki do uchwały nr XXI/150/08 z dnia 25 lipca 2008 r. Ponadto w tej samej uchwale (nr XVIII/191/17), trzy załączniki tekstowe, a mianowicie: załącznik nr 2 dotyczący stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami Studium, załącznik nr 3 dotyczący rozstrzygnięcia Rady Gminy o sposobie realizacji i zasadach finansowania zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i załącznik nr 4 dotyczący rozstrzygnięcia Rady Gminy o sposobie rozpatrzenia uwag złożonych do projektu planu – opisano, że stanowią załączniki do uchwały nr XVIII/191/17 z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego. Tymczasem załączniki te stanowią załączniki do uchwały nr XXI/150/08 z dnia 25 lipca 2008 r. Informacji o tym, czego nie obejmuje tekst jednolity uchwały, Rada Gminy Olsztyn nie zawarła w treści obwieszczenia, skoro miała zamiar nie załączać ich do tekstu jednolitego planu miejscowego, zważywszy, że wcześniej były one elementem uchwały nr XXI/150/08 z dnia 25 lipca 2008 r. Skutkiem powyższego działania jest brak publikacji tych załączników.

Tekst jednolity *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn, dla miejscowości Olsztyn i Skrajnica*, w wersji przyjętej przez Radę Gminy Olsztyn uchwałą nr XVIII/191/17 z dnia 14 lutego 2017 r., poprzez brak uwzględnienia w nim wszystkich zmian wynikających z uchwalenia między innymi wyżej wskazanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, **wprowadza w błąd korzystających z tego dokumentu, w szczególności poprzez zamieszczenie błędnie oznaczonego obszaru obowiązywania tego planu miejscowego**.

Ponadto brak ujawnienia wszystkich załączników do uchwał zmieniających (w postaci ich przywołania zgodnie z art. 103 ust. 2 ZTP lub w postaci załączników do tekstu jednolitego) nie wypełnia zasad wskazanych w przepisach dotyczących *Zasad techniki prawodawczej*.

W konsekwencji ogłoszony tekst jednolity nie odzwierciedla stanu faktycznego aktu prawa miejscowego, a wręcz podaje błędną informację dotyczącą obszaru obowiązywania ustaleń tego planu oraz nie podaje informacji o wszystkich ważnych dla funkcjonowania tego planu załącznikach.

Powyższe oznacza, iż uchwała nr XVIII/191/17 Rady Gminy Olsztyn z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn, dla miejscowości Olsztyn i Skrajnica, nie spełnia ustawowego wymogu tekstu jednolitego, o którym mowa w art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów oraz wyżej wskazanych przepisach *Zasad techniki prawodawczej*, wobec czego przedmiotowa uchwała nie może funkcjonować w obrocie prawnym.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania tekstu jednolitego skutkujące ogłoszeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również dla terenów, dla których on nie obowiązuje, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności w całości uchwały nr XVIII/191/17 Rady Gminy Olsztyn z dnia 14 lutego 2017 r. w *sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Olsztyn, dla miejscowości Olsztyn i Skrajnica*.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy – wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer - Kapala**

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Olsztyn
2. a/a