



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 29 czerwca 2017 r.

Poz. 2604

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.96.2017.AKR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 6. uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego Nr XXXVI/330/17 z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 22 maja 2017 r. Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę Nr XXXVI/330/17 w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 maja 2017 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 22 czerwca 2017 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Sejmik Województwa Podlaskiego w § 6 ww. uchwały przyjął, iż przedmiotowa uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, tym samym kwalifikując ją jako akt prawa miejscowego.

Należy na wstępie wskazać, iż w orzecznictwie eksponowane są znamiona aktów prawa miejscowego, których istotą jest normatywny charakter i podmiotowy walor, zamykający się w płaszczyźnie ustrojowo prawnej w terenowym ich charakterze z uwagi na to, że są kreowane przez terenowe organy administracji publicznej (por. P. Dobosz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Wydanie 4, Warszawa 2010).

Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji).

Pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i orzecznictwie. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. W związku z powyższym, podkreślić należy, że powszechnie obowiązuje akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotu określonego rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów), kształtując ich sytuacje prawne. Ponadto, norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter. Charakter generalny mają te normy, które określają adresatów przez wskazanie cech, a nie przez wymienienie z nazwy. Akty prawa

miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się na danym terytorium w przewidzianej przez nie sytuacji (wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 258/16, CBOSA).

Zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty prawa wewnętrznego są do siebie zbliżone, lub nawet tożsame pod względem podmiotowym (tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego) oraz przedmiotowym (obejmują potencjalnie cały zakres działania jednostek samorządu terytorialnego). Podstawową różnicą jest krąg adresatów tych aktów prawnych oraz zakres obowiązywania w przypadku aktów prawa wewnętrznego ograniczony do podmiotów (adresatów) pozostających względem organów je stanowiących w stosunku szeroko pojętej podległości ustrojowej oraz organizacyjnej (M. Stahl, Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego /w:/ System prawa administracyjnego, [red.] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, t. 5, Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013).

Akt wewnętrzny, podobnie jak akt powszechnie obowiązujący, jest wydawany na podstawie prawa i w granicach prawa, przez ustawowo upoważnione organy.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, o charakterze normatywnym uchwały organu j.s.t. przesądza treść i związana z nią istota zawartych w danym akcie rozwiązań – rodzaj zamieszczonych w nim norm. Innymi słowy, przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma charakter zakodowanych w nim norm prawnych i sposób kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W konsekwencji, dla uznania uchwały organu stanowiącego j.s.t. za akt prawa miejscowego wystarczy, jeżeli zawiera ona co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązującą powszechnie, tj. skierowaną "na zewnątrz" administracji, do podmiotów spoza jej struktury (por.: wyrok NSA z 05.04.2002 r., ISA 2160/01, LEX nr 81765; postanowienie NSA z 11.03.2008 r., II OSK 304/08, CBOSA; a także wyrok NSA z 09.12.2011 r., II OSK 2039/11, CBOSA).

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, stosownie do art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Należy jednak zaznaczyć, że w ustawie tej nie ma odpowiednika art. 54c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 ze zm.), który stwierdzał, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego. W komentarzu do ustawy pod red. Z. Niewiadomskiego, wskazuje się, że z powyższego nie można wyprowadzać wniosku, iż skoro ustawodawca nie zawarł w tej mierze takiego przepisu, to plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest aktem prawa miejscowego (red. Z. Niewiadomski "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz" C.H. Beck 2011; s. 319-320). W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie ukształtował się podgląd, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego i nie ma mocy normy powszechnie obowiązującej (vide: wyrok NSA z dnia 25 lutego 2015 r. sygn. II OSK 1598/13, dostępny CBOSA).

Sejmik Województwa Podlaskiego nie jest uprawniony do dowolnego kształtowania charakteru prawnego podejmowanych aktów prawnych. Tym samym nadanie mocy powszechnie obowiązującej uchwale nie stanowiącej aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa co skutkuje stwierdzeniem nieważności § 6 uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego Nr XXXVI/330/17 z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**Z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
**Zofia Silwonik**