

POSTANOWIENIE

Dnia 21 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Łukasz Krzycki
Sędziowie	sędzia WSA Aneta Dąbrowska (spr.) sędzia WSA Marzena Milewska-Karczewska
Protokolant	st. sekr. sąd. Katarzyna Tomiło-Nawrocka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **14 grudnia 2015 r.**

sprawy ze skargi **Gminy Żabia Wola**

na **uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego**

z dnia **7 lipca 2014 r.** nr **180/14**

w przedmiocie **planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Mazowieckiego**

p o s t a n a w i a:

- 1. odrzucić skargę;**
- 2. zwrócić skarżącej Gminie Żabia Wola kwotę 300 (trzysta) złotych uiszczoną tytułem wpisu od skargi.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Julia Durka

Sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Gmina Żabia Wola wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego (zwanego dalej: „Planem”) w części dotyczącej postanowień stanowiących o przebiegu linii elektroenergetycznej 400 kV relacji Kozienice – Ołtarzew (zwanej dalej: „linią elektroenergetyczną”) w zakresie dotyczącym jej przebiegu przez teren Gminy Żabia Wola.

Skarżąca zarzuciła wydanie zaskarżonego Planu z naruszeniami:

1) art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 39 ust. 4 w zw. z art. 44 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez brak uwzględnienia w Planie faktu, iż zgodnie z ustaleniami koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (zwanej dalej: „Koncepcją”), linia elektroenergetyczna 400kV relacji Kozienice - Ołtarzew, nie powinna przebiegać przez teren Gminy Żabia Wola, a wskutek tego ustalenie w Planie przebiegu tej linii przez teren Gminy Żabia Wola powoduje, iż Gmina Żabia Wola nie może wprowadzić do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustaleń Planu w powyższym zakresie bez możliwości pozostawania w sprzeczności z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030;

2) art. 10 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 11 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez brak uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa faktu, iż zgodnie z ustaleniami koncepcji linia elektroenergetyczna nie powinna przebiegać przez teren Gminy Żabia Wola, wskutek czego Wójt Gminy sporządzając projekt studium musi uwzględnić ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, które są sprzeczne z wymienianą Koncepcją, co ogranicza władztwo planistyczne organu gminy w tym zakresie;

3) art. 9 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez brak uwzględnienia w Planie faktu, iż zgodnie z ustaleniami koncepcji linia elektroenergetyczna nie powinna przebiegać przez teren Gminy Żabia Wola, co powoduje, iż Wójt Gminy sporządzając studium, uwzględniając zasady określone w koncepcji, pozostaje jednocześnie w sprzeczności z Planem, a dodatkowo sporządzając projekt planu miejscowego w

zgodności z ustaleniami studium, do czego obliguje organ art. 15 ustawy, powoduje, iż plan miejscowy będzie sprzeczny z planem zagospodarowania przestrzennego województwa.

Opierając się na powyższych zarzutach skarżąca zażądała stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w całości, ewentualnie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części albo stwierdzenia, że powołana uchwała w zaskarżonej części wydana została z naruszeniem prawa oraz zasądzenia na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W motywach skargi skarżąca podała, że zaskarżony Plan ustala przebieg linii wysokiego napięcia 400kV relacji Kozienice – Ołtarzew m. in. przez teren Gminy Żabia Wola. Lokalizacja linii elektroenergetycznej została wskazana w Planie w Tabeli 7 pn. „Inwestycje strategiczne, w tym inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym z zakresu systemów elektroenergetycznych, gazowniczych i przesyłu paliw płynnych.” Zdaniem skarżącej z przedmiotowego Planu powinny zostać wykreślone postanowienia dotyczące przebiegu linii elektroenergetycznej - w części przewidującej jej przebieg przez teren Gminy, jako sprzeczne z Koncepcją.

Dalej skarżąca podkreśliła, że przesłanką skutecznego zaskarżenia do sądu administracyjnego Planu jest wykazanie, iż przepis wspomnianego aktu administracyjnego narusza interes prawny Gminy. W ocenie skarżącej legitymuje się ona przedmiotowym interesem prawnym, albowiem postanowienia zaskarżonej uchwały stanowiące o przebiegu linii 400kV, relacji Kozienice – Ołtarzew, przez teren Gminy Żabia Wola determinują treść studium oraz treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy, na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Pomimo bowiem faktu, iż plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego ma bez wątpienia wpływ na kształt aktów planistycznych podejmowanych przez Gminę Żabia Wola. Konsekwencją bowiem zamieszczenia w Planie linii 400 kV o znaczeniu ponadlokalnym jest obowiązek wprowadzenia jej do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 25 lutego 2015 r. (II OSK 1598/13), w którym stwierdzono m. in. iż „jakkolwiek plan

zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego, to jako akt planistyczny może wpływać na kształt aktów planistycznych podejmowanych przez gminę."

Skarżąca także podała, że zgodnie z art. 39 ust. 4 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, o której mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1. Linia elektroenergetyczna najwyższych napięć 400 kV Kozienice - Ołtarzew została określona w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej na mocy uchwały nr 239/2011 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., co zrodziło obowiązek po stronie Sejmiku Województwa wprowadzenia jej do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W dniu 7 lipca 2014 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego na mocy Uchwały nr 180/14 w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego uwzględnił w ww. planie fakt przebiegu przedmiotowej linii 400 kV. W ocenie skarżącej zaskarżony Plan jest jednak sprzeczny z ustaleniami zawartymi w załączniku do Koncepcji. W przedmiotowym dokumencie na rysunku nr 34 pn. „Etapowy rozwój sieci przesyłowej w latach 2015-2030", nie przewidziano w ogóle przebiegu linii 400 kV przez obszar Gminy Żabia Wola. Zaś organy samorządu wojewódzkiego zobowiązane są uwzględniać w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ustalenia Koncepcji. Zatem Sejmik nie może w sposób dowolny modyfikować przebiegu trasy linii 400kV, w takiej bowiem sytuacji dochodzi do sprzeczności pomiędzy treścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a treścią wspomnianej Koncepcji. Koncepcja nie jest aktem prawnym zredagowanym w formie przepisów, lecz materiałem opisowo - koncepcyjnym, przygotowanym dla celów polityki przestrzennej państwa. Brak stwierdzenia tej zgodności skutkuje niemożliwością uchwalenia planu, a w przypadku jego uchwalenia - uchwała sejmiku kwalifikuje się do stwierdzenia nieważności w trybie nadzoru, jako podjęta niezgodnie z prawem." (tak: Z. Niewiadomski w komentarzu do art. 41 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, str. 341, wyd. CH Beck, 2011).

Skarżąca również wskazała, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

(art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g.). W związku z faktem, iż istnieje obowiązek uchwalania przez gminę ww aktów planistycznych oraz istnieje zasada samodzielności planistycznej gminy, należy przyjąć, iż błędne unormowania uchwały Sejmiku Województwa wpływają na możliwość prawidłowego stanowienia prawa na poziomie samorządu gminnego (uchwała Sejmiku wpływa na treść planu miejscowego). Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Konsekwencją zatem zamieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym jest istnienie obowiązku wprowadzenia jej do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezgodne z prawem i błędne ustalenia przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa obligują organy gminy do powielenia ich w aktach uchwalanych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Nadto, według skarżącej zaskarżony Plan narusza art. 10 ust. 2 pkt 7 i art. 11 pkt 4 ustawy, albowiem Wójt Gminy sporządzając projekt studium musi uwzględnić ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, co oznacza, iż w razie ich uwzględnienia będą one sprzeczne z ww Koncepcją co oznacza, iż naruszone zostaje uprawnienie organu gminy do podejmowania działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy w obecnym stanie faktycznym sporządzenie projektu studium spowoduje, iż będzie on niezgodny z planem zagospodarowania przestrzennego województwa (w razie zgodności z Koncepcją) albo niezgodny z Koncepcją (w razie zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego województwa). Nadto, zgodnie z art. 9 ust. 2 u.p.z.p. Wójt sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Z kolei na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy Wójt, ma obowiązek sporządzenia projektu planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium. Również więc w tym zakresie zaskarżone unormowania

Uchwały naruszają ww. przepisy statuujące zasadę samodzielności gminy w zakresie władztwa planistycznego w samorządzie gminnym.

Sejmik Województwa Mazowieckiego - w odpowiedzi na skargę – wniósł o oddalenie skargi, uznając za niezasadne zarzuty w niej podniesione. Według organu skarżąca Gmina nie wykazała, iż przysługuje jej legitymacja skargowa do zaskarżenia Planu do sądu administracyjnego. Do ustalenia legitymacji skargowej nie jest wystarczające bowiem samo wykazanie przez skarżącą, że zaskarżona uchwała dotyczy jej interesu prawnego, lecz konieczne jest również wykazanie, że doszło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia Gminy. Skarżąca oparła wszystkie swoje zarzuty na błędnym założeniu, że ustalenia Planu dotyczące przebiegu przez Gminę Żabia Wola linii elektroenergetycznej są niezgodne z ustaleniami koncepcji. Tymczasem, przy badaniu zgodności aktu polityki przestrzennej, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa z krajowym aktem polityki przestrzennej, jakim jest koncepcja, należy mieć na względzie, że są to dokumenty o charakterze kierunkowym, ustalającym jedynie orientacyjne przebiegi inwestycji liniowych (Niewiadomski Z., 2011, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz; Izdebski H., Zachariasz I., 2013, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz Lex). W warstwie graficznej ustalenia tych dokumentów stanowią schematy, które nie posiadają rzeczywistych współrzędnych wynikających z lokalizacji w terenie, a w związku z tym ich przenoszenie na mapy lub inne materiały metryczne w celu lokalizacji zawartych na nich elementów w terenie (konkretnym układzie przestrzennym), dokonuje zniekształceń i powoduje utratę cech obrazu rzeczywistego. Z powyższą uwagą koresponduje ustalenie realizacyjne zapisane w KPZK, że w zakresie inwestycji celu publicznego dokument ten wskazuje priorytety i kierunki zmian, pozostawiając przygotowanie dokumentów strategicznych i realizacyjnych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego (zapisy rozdziału 7.3. koncepcji). Ze względu na powyższe ustalenia, przebieg przedmiotowej linii w Planie został określony jako postulowany, wymagający uściślenia na etapie planowania miejscowego. Został on przyjęty na podstawie uszczegółowionych materiałów przekazanych samorządowi województwa przez operatora (PSE S.A.) i przedstawiony na mapie schematycznej formatu A4 nr 8 Rozwój systemu elektroenergetycznego najwyższych napięć oraz mapie w skali

1:200 000 Kierunki zagospodarowania przestrzennego, a także w Tabeli 7, zawierającej wykaz gmin na trasie linii. Prawdopodobność uwzględnienia w Planie wymogów art. 39 ust. 4 u.p.z.p. została potwierdzona pismem znak: DPM-I-4701-4-AT/14 z dnia 15 maja 2014 r., w którym Minister Infrastruktury i Rozwoju stwierdził zgodność projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego z obowiązującym dokumentem rządowym pn. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w uzasadnieniu podkreślając m. in. zgodność ustaleń w zakresie planowanych linii elektroenergetycznych, wśród których imiennie wyszczególniono linię 400 kV Kozienice - Ołtarzew. W związku ze wskazanymi powyżej zapisami Koncepcji, szczególnie jej ustaleniami realizacyjnymi zawartymi w rozdziale 7.3., a także ustaleniami Planu, zawierającymi wymóg dokładnego ustalenia trasy linii 400 kV Kozienice - Ołtarzew w dokumentach planistycznych gmin - zgodnie z ich uprawnieniami ustawowymi, zarzuty skarżące dotyczące braku możliwości sporządzenia zgodnych z prawem dokumentów planistycznych gminy Żabia Wola, uwzględniających zarówno zasady określone w Koncepcji, jak i ustalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego należy uznać za niezasadne.

W piśmie procesowym, uzupełniającym odpowiedzi na skargę, organ wniósł o odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a ustawy o Postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wobec niewykazania przez skarżącą, że Plan narusza jej interes prawny lub uprawnienie skarżącej, co z kolei uniemożliwia dokonanie oceny, czy podnoszone przez skarżącą naruszenie jest zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym stosownie do art. 90 w związku z art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.). Mając na uwadze ww nową regulację w drodze analogii należy stosować nadal aktualne stanowisko prezentowane w orzecznictwie w zakresie dotyczącym oceny, czy strona skarżąca wykazała, iż skarżona przez nią uchwała narusza jej interes prawny lub uprawnienie. Legitymacja skargowa opiera się na twierdzeniu, że uchwała narusza interes prawny lub uprawnienie danego podmiotu, co z kolei stanowi podstawę zaskarżenia takiej uchwały. Naczelny Sad Administracyjny w wyroku z 25 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1598/13, wskazał że stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie ww przepisów może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostało

naruszone zaskarżoną uchwałą. Zatem, szczególnie istotny w okolicznościach niniejszej sprawy będzie pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego przytoczony w wyżej wymienionym wyroku.

Dalej organ wskazał, na treść ustaleń zawartych w Planie w zakresie dotyczącym przedmiotowej inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Z treści zaskarżonej uchwały wynika bowiem wyłącznie, że ustala się rozbudowę, przebudowę i modernizację elementów systemu przesyłowego o znaczeniu regionalnym, w tym realizację inwestycji ustalonych w KPZK 2030 - m. in. budowę linii 400 kV Kozienice - Ołtarzew. W tabeli 7 wskazano w sposób ogólny, iż inwestycja ta zostanie zlokalizowana m. in. na terenie gminy Żabia Wola. Według organu nic więcej nie wynika również z rysunków Planu o charakterze schematów (w tym mapy 19), niemających cech kartometrycznych, stanowiących załączniki do tegoż Planu. Ogólny sposób sformułowania ustaleń Planu nie może potwierdzać, iż doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej. Z treści Planu wynika co prawda obowiązek dla ww gmin, w tym skarżącej, uwzględnienia przedmiotowej inwestycji na terenie tychże gmin w dalszych procesach planistycznych. Jednakże, skarżąca nie wykazała, że zaskarżona uchwała sformułowana we wskazany wyżej sposób narusza samodzielność gminy i jej władztwo planistyczne. Samo powołanie się na przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obligujące do uwzględnienia przy sporządzaniu studium ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także dotyczące obowiązku określenia w studium obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do wywodzenia naruszenia zasady samodzielności i zasady władztwa planistycznego skarżącej, bez wskazania konkretnych ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, które naruszają lub ograniczają zastrzeżone dla gminy uprawnienia planistyczne. Zarzuty skargi sprowadzają się do ogólnikowych twierdzeń, tj. że w planie województwa przewidziano budowę linii 400 kV Kozienice - Ołtarzew, którą skarżąca jest zobowiązana wprowadzić do studium oraz planu miejscowego. Ogólne ustalenia przyjęte w Planie, a dotyczące przedmiotowej inwestycji celu publicznego bez dalszego doprecyzowania, które wskazuje na lokalizację tej linii, nie rozstrzygają jeszcze o lokalizacji inwestycji i sposobie zagospodarowania terenu skarżącej.

Organ uważa, że samo ustalenie w Planie inwestycji celu publicznego o

charakterze ponadlokalnym nie może oznaczać (przesądzać), iż tym samym doszło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia gminy z uwagi na naruszenie zasady samodzielności i władztwa planistycznego gminy. Takie proste założenie pozostawałoby w oczywistej sprzeczności ze wskazanymi przez skarżącą przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ z góry oznaczałoby, że wykonywanie uprawnień i obowiązków planistycznych województwa prowadziłoby każdorazowo do naruszenia zasady samodzielności i władztwa planistycznego gminy, skoro ustalenie danej inwestycji w planie zagospodarowania przestrzennego województwa oznacza obowiązek jej uwzględnienia w dalszym procesie planistycznym prowadzonym przez gminę. Powyższe jest tym bardziej zasadne, jeśli się również weźmie pod uwagę, że ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu przeprowadzonym przez marszałka województwa z organem wykonawczym gminy terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (art. 44 u.p.z.p.). Oznacza to, że ustalenia zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa nie przechodzą automatycznie do miejscowego planu zagospodarowania gminy. Zatem, w świetle powyższego niewątpliwie brak jest podstaw do przyjęcia, że ustalenia Planu naruszają interes prawny lub uprawnienia skarżącej wynikające z przysługującego jej władztwa planistycznego, skoro ww przepis art. 44 u.p.z.p. właśnie gwarantuje gminie ochronę przed arbitralną ingerencją w jej władztwo planistyczne.

Na rozprawie, która odbyła się w dniu 14 grudnia 2015 r.:

- pełnomocnik skarżącej poparł skargę. Jednocześnie oświadczył, że skarżąca swój interes prawny wywodzi z art. 44 ust. 1 i art. 39 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skarżąca jest właścicielem wielu działek na terenie gminy, niemniej nie jest w stanie wskazać czy działki te znajdują się na przebiegu planowanej linii elektroenergetycznej. Naruszenie interesu prawnego skarżącej związane jest z niespójnością jaka zachodzi pomiędzy Planem a Koncepcją, a skarżąca oba te dokumenty musi uwzględnić przyjmując studium i plan zagospodarowania przestrzennego,

- pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi. Jednocześnie podkreślił, że Plan nie przesądza o lokalizacji poszczególnych inwestycji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Przystępując do rozpoznania skargi na uchwałę nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, niebędącą aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem z zakresu administracji publicznej, określanym jako akt kierownictwa wewnętrznego, w pierwszej kolejności należy wskazać na dopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego, ugruntowaną poglądami doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych (np. por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, Warszawa 2015, s. 320; Ł. Maszewski [w:] Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013, s. 132 oraz wyrok NSA z 25.02.2015 r., sygn. akt II OSK 1598/13, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z 25.02.2015 r., sygn. akt II OSK 647/14, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl; postanowienie WSA w Warszawie z 13.11.2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 3036/15, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Podstawę zaskarżenia uchwały sejmiku województwa z zakresu administracji publicznej, mimo że uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, stanowi przepis art. 90 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa i art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [(Dz. U. z 2012, poz. 270, ze zm.) – dalej w skrócie: „P.p.s.a.”]. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają bowiem nie tylko akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu województwa, ale także inne czynności prawne podejmowane przez te organy, jeżeli naruszają prawa innych osób (postanowienie NSA z 8.03.2012 r., sygn. akt I OSK 306/11, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Dalej o dopuszczalności skargi wniesionej na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. decyduje naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę. Sąd bowiem – stosownie do art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [(Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) - zwanej dalej: „P.p.s.a.”] w zw. z art. 2 (i art. 1 pkt 19) ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) - odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Odrzucenie skargi jest następstwem jej niedopuszczalności, czyli niemożliwości przyjęcia skargi przez sąd do merytorycznego rozpoznania i

rozstrzygnięcia na skutek niespełnienia określonych przez ustawodawcę wymagań, zwanych mianem przesłanek dopuszczalności zaskarżenia aktu lub czynności (bezczynności, przewlekłego prowadzenia postępowania) organu administracyjnego do sądu administracyjnego (J.P. Tarno, Komentarza do art. 58 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pub. Lex). Odrzucenie skargi może sąd orzec na każdym etapie postępowania, zarówno na posiedzeniu niejawnym, jak i na rozprawie, jeżeli tylko wystąpi jedna z przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 58 § 1 P.p.s.a. Jednoznaczne brzmienie art. 58 § 3 zd. 2 P.p.s.a. pozostawia do uznania sądu czy odrzucenie skargi nastąpi na posiedzeniu jawnym. (wyrok NSA z 5.10.2006 r., sygn. akt II OSK 747/06, publ. LexPolonica nr 2279173, Lex nr 290151). W kontrolowanej sprawie stwierdzenie niedopuszczalności skargi wymagało analizy faktycznej i prawnej, zatem Sąd postanowił o odrzuceniu skargi na rozprawie, korzystając z możliwości uznania dopuszczonej art. 58 § 3 P.p.s.a.

Przepisem szczególnym w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a. stawiającym wymagania wobec zaskarżalności do sądu uchwały z zakresu administracji publicznej podjętej przez organ województwa jest wspomniany już wyżej art. 90 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.) stanowiący, że każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą z zakresu administracji publicznej podjętą przez organ województwa, w niniejszej sprawie - Sejmik Województwa Mazowieckiego, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia prawa zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Zatem wniesiona w rozpoznawanej sprawie skarga Gminy Żabia Wola na Plan posiada swoją podstawę we wskazanej wyżej regulacji ustawy o samorządzie województwa, która stanowi lex specialis w stosunku do ogólnej regulacji art. 50 P.p.s.a. określającej legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Strona inicjująca postępowanie sądowe w trybie art. 90 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jej indywidualną sytuacją prawną (interes prawny), a także musi wykazać, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jej sytuację prawną, pozbawiając np. uprawnień, czy ograniczając lub uniemożliwiając ich realizację (naruszenie interesu prawnego). Inaczej ujmując, naruszenie interesu następuje w przypadku ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków i naruszenie to musi występować w momencie zaskarżenia

uchwały, a nie dopiero w przyszłości (por.: wyrok NSA z dnia 4 września 2001 r., sygn. akt II SA 1410/01, LEX nr 53376; wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01 LEX nr 81964).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 lutego 2015 r. (sygn. akt II OSK 1598) podkreślił, że „Kwestia, czy plan zagospodarowania przestrzennego województwa narusza interes prawny lub uprawnienie określonego podmiotu, w rozumieniu art. 90 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 ustawy samorządzie województwa, wymaga w każdej sprawie wnikliwej oceny, która powinna uwzględnić skutki uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w szczególności w jaki sposób oddziałuje na sytuację prawną tego podmiotu. Ocena ta w kontekście rozpoznawanej sprawy powinna odnosić się do przepisów, które regulują kwestie treści planu województwa oraz stopnia związania gminy ustaleniami zaskarżonego planu. O tym, czy plan zagospodarowania przestrzennego województwa narusza interes prawny lub uprawnienie określonego podmiotu można mówić wówczas, gdy z przepisów prawa, zwłaszcza przepisów prawa administracyjnego wynika, że ustalenia tego planu nakładają ściśle określony obowiązek prawny jako następstwo jego uchwalenia. Konsekwencje te mogą być bezpośrednie i oczywiste, ale mogą także być następstwem i skutkiem konsekwencji pośrednich. Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, który sprowadza się do tego, że określony podmiot jest bezpośrednio zainteresowany przyjętymi w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ustaleniami, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu. Tym samym ocena, czy doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej wymaga dokonania analizy ustaleń przyjętych w zaskarżonej uchwale oraz przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujących wpływ ustaleń planu wojewódzkiego na treść poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej w gminie”. Dalej więc, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa (art. 3 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oznacza to, że uprawnienia planistyczne w zakresie kształtowania polityki przestrzennej przysługują nie tylko gminie, ale także województwu. Uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego województwa sejmik

województwa określa w szczególności: podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, system obszarów chronionych, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym, obszarów zagrożonych powodzią i obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 39 ust. 1 u.p.z.p.). Jakkolwiek plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego, to jako akt planistyczny może wpływać na kształt aktów planistycznych podejmowanych przez gminę. W studium określa się, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa. [...]. Ponadto w planie miejscowym gmina określa w zależności od potrzeb granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 15 ust. 3 pkt 4b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)". Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu przeprowadzonym przez marszałka województwa z organem wykonawczym gminy terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)." Oznacza to, że ustalenia zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa nie przechodzą automatycznie do miejscowego planu zagospodarowania gminy. W wyroku z dnia 25 lutego 2015 r. podkreślono także, że „Moc wiążąca planu zagospodarowania przestrzennego województwa w stosunku do aktów planistycznych gminy jest trudna do generalnego ustalenia i należy ją oceniać w odniesieniu do konkretnego planu województwa. Znaczenie prawne planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz skutki związania planem wojewódzkim organów gminy kształtujących lokalną politykę przestrzenną zależą przede wszystkim od treści tego planu i ustaleń w nim przyjętych. Mając na uwadze treść przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można z góry wykluczyć możliwości naruszenia uprawnień czy interesu prawnego gminy

przez to, że determinuje treść studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednocześnie nie oznacza to, że każdy plan zagospodarowania przestrzennego województwa narusza uprawnienia planistyczne gmin przez to, że determinuje treść studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze tego województwa. Tylko z tego faktu, że gmina znajduje się na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego województwa nie można wywodzić naruszenia jej interesu prawnego czy uprawnienia”.

Opierając się na treściach wyżej przytoczonych zauważa się, że skarżąca dochowała przesłanki wniesienia skargi odnoszącej się do uprzedniego wezwania organu uchwałodawczego województwa do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Z kolei do oceny pozostało sprostanie obowiązкови wykazania przez skarżącą interesu prawnego we wniesieniu skargi i jego naruszenia unormowaniami zaskarżonej uchwały. I chociaż należy podzielić stanowisko skarżącej, że zaskarżona uchwała dotyczy jej interesu prawnego, to jednak trzeba stwierdzić, że skarżąca nie wykazała, iż doszło do jego naruszenia.

I tak, skarżąca chcąc wykazać, że przysługuje jej legitymacja skargowa do zaskarżenia przedmiotowego Planu do sądu administracyjnego, wskazała na zaplanowaną ustaleniami Planu budowę linii elektroenergetycznej i jej przebieg przez tereny Gminy Żabia Wola, jako sprzecznymi z ustaleniami wynikającym z koncepcji (według skarżącej nieprzewidującymi przebiegu linii elektroenergetycznej przez jej obszar), a zarazem determinującymi treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenie w Planie przebiegu linii elektroenergetycznej przez teren Gminy Żabia Wola rodzi bowiem po stronie skarżącej obowiązek wprowadzenia jej do studium, a następnie planu, jednocześnie jako zgodnej z koncepcją (art. 11 pkt 4 i art. 10 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Reasumując, skarżąca stwierdziła, że skoro zgodnie z ustaleniami Planu linia elektroenergetyczna ma przebiegać przez teren Gminy Żabia Wola, a skarżąca powinna obowiązkowo uwzględnić ten fakt w swoich aktach planistycznych, to ma interes prawny w złożeniu skargi i doszło do jego naruszenia.

Zdaniem Sądu skarżąca, wskazując na powyższe podstawy w zaskarżeniu uchwały, nie wykazała interesu prawnego, który został bezpośrednio i obiektywnie naruszony zaskarżonym Planem. Innymi słowy, skarżąca - formułując zarzuty względem zaskarżonego Planu, poza wskazaniem na lokalizację linii

elektroenergetycznej (przez jej obszar) i ogólnikowym powołaniem się na niezgodność Planu z Koncepcją (bez wskazania na konkretne jej ustalenia) - nie wskazała w postępowaniu sądowym (w skardze czy na rozprawie), w istocie które ustalenia Planu naruszają jej interes prawny, doprowadzając ewentualnie do podnoszonych przez nią skutków. A i Sąd, w ustaleniach Planu nie dopatrył się zarzucanego przez skarżącą naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Celem wykazania racji Sądu, należy wyjść od ustaleń Planu. I tak wskazać, że w części III Planu zatytułowanej „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” zawarto rozwiązania dla „Systemu energetycznego” (Mapa 8. Rozwój systemu elektroenergetycznego najwyższych napięć) wskazując, że Plan ustala rozbudowę i modernizację systemu przesyłowego, w tym rozbudowę i modernizację elementów systemu przesyłowego o znaczeniu regionalnym, w tym realizację inwestycji ustalonych w KPZP 2030, m. in. budowę linii 400 kV Kozienice Ołtarzew (str. 64). Na Mapie 8. Rozwój systemu elektroenergetycznego najwyższych napięć – zgodnie z legendą - przedstawiono struktury elektroenergetyczne istniejące (adaptacja), istniejące do rozbudowy i planowane przedsięwzięcia, w tym linie 400 kV – o przebiegu orientacyjnym (str. 65 Planu). Zaś w części IV zatytułowanej „Realizacja planu”, Rozdziale 2. Inwestycje strategiczne, w tym inwestycje celu publicznego, w Tabeli 7. Inwestycje strategiczne, w tym inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym z zakresu systemów elektroenergetycznych, gazowniczych i przesyłu paliw płynnych wskazano na „System elektroenergetyczny”; Lp. 3: Nazwa inwestycji: Budowa linii 400 kV Kozienice–Ołtarzew; Lokalizacja: Kozienice, Głowaczów, Stromiec, Białobrzegi, Promna, Jasieniec, Grójec, Chynów, Tarczyn, Żabia Wola, Radziejowice, Baranów, Jaktorów, Grodzisk Mazowiecki, Brwinów i Ożarów Mazowiecki; Źródło (programy/dokumenty/wnioski): Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (str. 115 Planu). Z przytoczonej treści Planu jedynie wynika, że ustala się w nim budowę linii 400 kV Kozienice – Ołtarzew, jako inwestycję znajdującą swoje źródło w Koncepcji i ze wskazaniem – według Tabeli 7 – lokalizacyjnym m. in. przez Gminę Żabia Wola, potwierdzoną Mapami (o charakterze schematów) i określoną jako planowaną o przebiegu orientacyjnym. Zatem, tak ogólnikowo przedstawiający się sposób sformułowania ustaleń planu, następnie przedstawionych w wersji graficznej na Mapach o cechach schematów, czyli - jak zauważył organ (w odpowiedzi na skargę i uzupełniającym piśmie procesowym) - nieposiadających rzeczywistych współrzędnych wynikających z lokalizacji w terenie,

bez cech kartometrycznych, nie rozstrzyga jeszcze o konkretnej lokalizacji inwestycji i sposobie zagospodarowania terenu skarżącej. Jest to przebieg postulowany, orientacyjny, wymagający doprecyzowania na dalszych etapach procesu planistycznego, przedstawiony na Mapie schematycznej formatu A4 nr 8 Rozwój systemu elektroenergetycznego najwyższych napięć oraz Mapie w skali 1:200 000 Kierunki zagospodarowania przestrzennego, a także w Tabeli 7, zawierającej wykaz gmin na trasie linii.

Skarżąca nie wykazała, że zaskarżony Plan przez generalne wskazanie, iż na terenie Gminy Żabia Wola zostanie zlokalizowana przedmiotowa inwestycja narusza samodzielność gminy i jej władztwo planistyczne. Do tego wspomniana samodzielność gminy nie jest absolutna i może doznawać pewnych ograniczeń. Jak słusznie zauważył bowiem organ - „Samo powołanie się na przepisy art. 11 pkt 4 i art. 10 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obligujące do uwzględnienia przy sporządzaniu studium ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także dotyczące obowiązku określenia w studium obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, nie może stanowić podstawy do wywodzenia naruszenia zasady samodzielności i zasady władztwa planistycznego skarżącej, bez wskazania konkretnych ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, które naruszają lub ograniczają zastrzeżone dla gminy uprawnienia planistyczne. Zarzuty skargi sprowadzają się do ogólnikowych twierdzeń, mianowicie, że w planie województwa przewidziano budowę linii 400 kV Kozienice - Ołtarzew, którą skarżąca jest zobowiązana wprowadzić do studium oraz planu miejscowego”.

Prezentowane przez skarżącą założenie oznacza, że wykonywanie uprawnień i obowiązków planistycznych województwa prowadzi każdorazowo do naruszenia zasady samodzielności i władztwa planistycznego gminy, skoro ustalenie danej inwestycji w planie zagospodarowania przestrzennego województwa oznacza obowiązek jej uwzględnienia w dalszym procesie planistycznym prowadzonym przez gminę. Tymczasem automatycznie takiego nie wprowadza art. 44 u.p.z.p., jako że stanowi, iż ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu przeprowadzonym przez marszałka województwa z organem wykonawczym gminy terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia

ich do planu miejscowego.

I chociaż oczywistym jest fakt, że z uwagi na wcześniej zaprezentowaną treść przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można z góry wykluczyć możliwości naruszenia interesu prawnego skarżącej ustaleniami Planu, następnie determinującymi treści studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Niemniej nie można przyjąć założenia, że każdy plan województwa narusza uprawnienia planistyczne gmin (przykładowo: obejmując obszar gminy pewnymi ustaleniami, wprowadzając daną inwestycję celu publicznego na jej teren) przez to, że determinuje treści wyżej wymienionych dokumentów planistycznych. Zatem tylko z tego faktu, że skarżąca znajduje się na obszarze objętym Planem i jego ustaleniami, nie można wywodzić naruszenia jej interesu prawnego lub uprawnienia. Dochodziłoby wówczas do uznania, że każdy plan zagospodarowania przestrzennego województwa narusza uprawnienia każdej gminy, przez której obszar postuluje się przebieg danej inwestycji, bo gmina ma ją uwzględnić w studium i planie.

Z kolei zgodność Planu z Konsepcją mogłaby być rozważana przez Sąd w momencie uznania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej ustaleniami Planu. W tym jednym kontekście Sąd chciałby tylko wspomnieć o piśmie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 15 maja 2014 r. (znak: DPM-I-4701-4-AT/14), w którym na wstępie stwierdzono zgodność projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego z obowiązującym dokumentem rządowym pn. Konceptja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Z kolei w uzasadnieniu podkreślono m. in. zgodność ustaleń w zakresie planowanych linii elektroenergetycznych, wśród których wyszczególniono linię 400 kV Kozienice - Ołtarzew. Ponadto zwrócić uwagę na zapisy Konceptji, związane z jej realizacją zawarte w rozdziale 7.3. i tożsamy charakter przywołanego przez skarżącą Rysunku 34 Konceptji, przedstawiającego „Etapowy rozwój sieci przesyłowej w latach 2015-2030”, z omówionymi wyżej Mapami Planu, a dalej także na zapisy i ustalenia Planu, nawiązujące do Konceptji i zawierające wymóg dokładnego ustalenia trasy linii 400 kV Kozienice - Ołtarzew w dokumentach planistycznych gmin - zgodnie z ich uprawnieniami ustawowymi.

Zatem skoro naruszenie interesu prawnego otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania skargi, to niemożność wykazania naruszenia konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia, prowadzi natomiast do wniosku, że wnoszący skargę nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia uchwały (por.: wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01, LEX nr 81964). Sąd, mając za podstawę powyższe wywody, stanowisko skarżącej i organu oraz ustalenia zaskarżonego Planu uznał, że w przedmiotowym przypadku nie można mówić o naruszeniu interesu prawnego skarżącej ustaleniami Planu.

W tym stanie rzeczy Sąd – na mocy art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a. w zw. z art. 2 i art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej – orzekł jak w punkcie 1 postanowienia. O zwrocie opłaty sądowej – postanowił w punkcie 2 – na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 P.p.s.a.



Na oryginał właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Julia Durka
Sekretarz sądowy

