

POSTANOWIENIE

Dnia 10 czerwca 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Włodzimierz Rymś

po rozpoznaniu w dniu 10 czerwca 2016 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Żabia Wola
na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 21 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 2439/15
w zakresie odrzucenia 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

postanawia:

oddalić skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Maik

Starszy inspektor sądowy

Uzasadnienie

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 21 grudnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie 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.), odrzucił skargę Gminy Żabia Wola na uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w przedmiocie planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Mazowieckiego.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Gmina Żabia Wola zaskarżyła uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego w części dotyczącej określenia przebiegu linii elektroenergetycznej 400 kV Kozienice-Ołtarzew przez tereny gminy Żabia Wola. Zasadniczym powodem uzasadniającym naruszenie tą uchwałą interesu prawnego i uprawnienia gminy, w ocenie skarżącej, jest niezgodność uchwały z Konsepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, ponieważ w tej Konsepcji nie ustalono, że linia elektroenergetyczna Kozienice – Ołtarze będzie przebiegać także przez tereny gminy Żabia Wola, podczas gdy w uchwale Sejmiku ustalono przebieg tej linii także przez tereny gminy Żabia Wola. Powoduje to, że uchwała została wydana z naruszeniem art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 2 pkt 7, art. 11 pkt 4, art. 15 ust. 1, art. 39 ust. 4 i art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 591 ze zm.). Naruszenie interesu prawnego i uprawnienia gminy polega na tym, że rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązana jest uwzględnić ustalenia zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa co do inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym oraz ustalenia przyjęte w uchwale Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie Konsepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Sprzeczność zaskarżonej uchwały z Konsepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju ogranicza uprawnienia planistyczne gminy i uniemożliwia uchwalenie gminnych aktów planistycznych zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Marszałek Województwa Mazowieckiego wniósł o odrzucenie skargi, ponieważ uchwała nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia

gminy Żabia Wola, ewentualnie o oddalenie skargi, albowiem zaskarżona uchwała nie narusza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, odrzucając skargę, stwierdził, że skarżąca nie wykazała, iż doszło do naruszenia jej interesu prawnego przez uchwałę z dnia 7 lipca 2014 r. Skarżąca, formułując zarzuty względem zaskarżonego planu, poza wskazaniem na lokalizację linii elektroenergetycznej przez jej obszar i ogólnikowym powołaniem się na niezgodność planu z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (bez wskazania na konkretne jej ustalenia), nie wskazała ani w skardze ani na rozprawie, które ustalenia planu naruszają jej interes prawny. Plan ustala rozbudowę i modernizację systemu przesyłowego, w tym rozbudowę i modernizację elementów systemu przesyłowego o znaczeniu regionalnym, w tym budowę linii elektroenergetycznej 400 kV Kozienice-Ołtarzew. Z treści zaskarżonego planu wynika, że ustala się w nim budowę linii 400 kV Kozienice – Ołtarzew, jako inwestycję znajdującą swoje źródło w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, ze wskazaniem lokalizacyjnym m. in. przez Gminę Żabia Wola, określoną jako planowaną o przebiegu orientacyjnym. Tak ogólnikowo przedstawiony sposób sformułowania ustaleń planu, następnie przedstawionych w wersji graficznej na mapach o cechach schematów, nie rozstrzyga jeszcze o konkretnej lokalizacji inwestycji i sposobie zagospodarowania terenu. Jest to przebieg postulowany, orientacyjny, wymagający doprecyzowania na dalszych etapach procesu planistycznego. 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. 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. Sąd pierwszej instancji powołał się także na pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 maja 2014 r., w którym stwierdzono zgodność projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego z obowiązującym dokumentem rządowym pn. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w szczególności linii 400 kV Kozienice - Ołtarzew. Skoro naruszenie interesu prawnego otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania skargi, to niemożność wykazania naruszenia konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia, prowadzi do wniosku, że wnoszący skargę nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia uchwały.

W skardze kasacyjnej skarżąca Gmina zarzuciła naruszenie art. 3 § 2 pkt 6, art. 58 § 1 pkt 5a, art. 141 § 4 i 147 § 1 P.p.s.a., art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy o

samorządzie województwa oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 2 pkt 7, art. 11 pkt 4, art. 15 ust. 1, art. 39 ust. 4 i art. 44 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gmina nie wywodzi naruszenia swojego interesu prawnego wyłącznie z faktu, że jej terytorium znajduje się na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego województwa, ale wywodzi z faktu, że ustalenia planu są sprzeczne z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Na rysunku nr 34 „Etapowy rozwój sieci przesyłowej w latach 2015-2030” stanowiącym załącznik do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 nie przewidziano w ogóle przebiegu linii 400 kV przez obszar Gminy Żabia Wola. Organy samorządu wojewódzkiego zobowiązane są uwzględnić w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ustalenia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. W ocenie skarżącej nie ma znaczenia fakt, że przebieg trasy linii 400 kV ma charakter orientacyjny, postulowany. Sam bowiem fakt, że trasa została wyznaczona przez teren gminy obliguje ją do uwzględniania tego faktu w aktach planistycznych. Gmina, uchwalając projekt studium, musi uwzględnić ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, co oznacza, że jeżeli ustalenia te będą sprzeczne z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, to naruszone zostaną uprawnienia gminy do podejmowania działań w zgodzie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sporządzenie projektu studium będzie albo niezgodne z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, albo z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Tym sposobem ustalenie przebiegu linii 400 kV w sposób sprzeczny z ustaleniami Koncepcji stanowi naruszenie interesu prawnego Gminy.

Przytaczając takie podstawy kasacyjnej skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oraz o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przytoczone w podstawach kasacyjnych zarzuty naruszenia wskazanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uzasadnią uwzględniania skargi i uchylenia zaskarżonego postanowienia.

Przedewszystkim należy wyjaśnić znaczenie przepisu art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a., który stanowił podstawę odrzucenia skargi gminy Żabia Wola na uchwałę Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy –

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658), która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r. zmieniła art. 58 § 1 w ten sposób, że wskazana została nowa przyczyna odrzucenia skargi. Stosownie do art. 58 § 1 pkt 5a P.p.s.a. skarga podlega odrzuceniu, 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. Przepis ten ma zastosowanie także w sprawach, w których postępowanie wszczęto przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r.). Istotne znaczenie tej zmiany polega na tym, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, w razie ustalenia, iż uchwała lub akt organów jednostek samorządu terytorialnego nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia, sąd oddalał skargę i rozstrzygał o tym wyrokiem, natomiast w aktualnie obowiązującym stanie prawnym sąd odrzuca skargę postanowieniem, jeżeli interes prawny lub uprawnienie skarżącego nie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą lub aktem organu jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że sąd administracyjny badał i nadal bada, czy został spełniony warunek wniesienia skargi na uchwałę lub akt organu jednostki samorządu terytorialnego w postaci naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, a zmieniła się jedynie forma rozstrzygnięcia o tym, jeżeli warunek ten nie został spełniony.

Z uwagi na zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej, których podstawą jest stanowisko skarżącej Gminy, że ustalenia zaskarżonej uchwały w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego są sprzeczne z Konsepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętą w uchwale Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., wymagało rozważenia, czy to stanowisko skarżącej Gminy jest trafne. Sąd pierwszej instancji nadał zasadnicze znaczenie ocenie, że ustalenia zaskarżonej uchwały w zakresie wskazania przebiegu linii elektroenergetycznej 400 kV Kozienice-Ołtarzew mają charakter orientacyjny i postulowany, rzeczywisty zaś przebieg tej linii wymaga dalszych prac planistycznych, a także temu, że wykonywanie przez organy samorządu województwa przyznanych im kompetencji w zakresie planowania przestrzennego w województwie, określonych w art. 38 - 45 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ogranicza władztwo planistyczne organów gminy w zakresie sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można jednak podzielić zarzutu skarżącej gminy, że Sąd pierwszej instancji w ogóle nie odniósł się do istoty sporu, który dotyczy tego, że naruszenie interesu prawnego i uprawnienia gminy zaskarżoną uchwałą polega na tym, że w

ocenie Gminy uchwała ustala przebieg linii elektroenergetycznej przez tereny gminy Żabia Wola, podczas gdy Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, której ustalenia uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) nie wskazuje przebiegu linii energetycznej Kozienice – Ołtarzew przez tereny gminy Żabia Wola, co powoduje ten skutek, że uchwalane przez organy gminy studium i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będą sprzeczne albo z planem zagospodarowania przestrzennego województwa albo z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, co uniemożliwi sporządzenie studium i planu miejscowego, gdyż prowadziłyby to do naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 9 ust. 4, art. 10 ust. 2 pkt 7, art. 11 pkt 4, art. 15 ust. 1) oraz ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 5). Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika jednoznacznie, że Sąd pierwszej instancji dokonał oceny w tym zakresie, jakkolwiek posłużył się wadliwym sformułowaniem, że relacja między zaskarżoną uchwałą a Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 mogłaby być rozważana, jeżeli uzna się, że interes prawny lub uprawnienie skarżącej zostały naruszone ustaleniami planu. Sąd wskazał bowiem, że ustalenia przyjęte w zaskarżonej uchwale są zgodne z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, co wynika z pisma Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 maja 2014 r. Należy jedynie dodać, że koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, o której mowa w art. 47 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. Ogólne wskazania co do budowy linii energetycznej Kozienice – Ołtarzew nie określają lokalizacji tej inwestycji, gdyż rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym przewidzianej w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju następuje w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Oznacza to, że relacja między Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju a planem zagospodarowania przestrzennego województwa nie polega na prostym przeniesieniu ustaleń Koncepcji do planu. O ile bowiem Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, to plan zagospodarowania przestrzennego województwa określa rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Z tego względu istotne znaczenie ma przepis art. 41 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że marszałek

województwa przedstawia projekt planu zagospodarowania przestrzennego ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i prognozami rządowymi, o których mowa w art. 48 ust. 1 tej ustawy. Skarżąca gmina całkowicie pomija to, że projekt zaskarżonego planu został przedstawiony Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, który w piśmie z dnia 15 maja 2014 r. stwierdził zgodność projektu planu z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 także w zakresie budowy linii energetycznej 400 kV Kozienice- Ołtarzew. Nie można więc twierdzić, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącej gminy, ponieważ plan w zakresie rozmieszczenia linii energetycznej Kozienice – Ołtarze jest sprzeczny z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przez to, że w Koncepcji co do budowy tej linii nie wskazano gminy Żabia Wola jako gminy przez której tereny będzie przebiegać ta linia. Sąd pierwszej instancji trafnie przyjął, iż sposób określenia tej inwestycji w Koncepcji nie przesądzał o tym przez tereny których gmin ustalony zostanie przebieg tej linii, albowiem wymagało to dalszych prac planistycznych i uwzględnienia wyników tych prac w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

W tym stanie rzeczy, jakkolwiek skarżąca gmina słusznie podnosi, że Sąd pierwszej instancji nie odniósł się szczegółowo do zarzutu niezgodności zaskarżonej uchwały z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, to prawidłowe jest rozstrzygnięcie, iż uchwała nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej, ponieważ nie ma wystarczających podstaw do stwierdzenia takiej niezgodności w zakresie rozmieszczenia inwestycji w postaci linii elektroenergetycznej Kozienice – Ołtarze także na terenie gminy Żabia Wola, co wynika także ze stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju, który stwierdził zgodność projektu uchwały z Koncepcją.

Mając powyższe względy na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a, oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Maik

starszy inspektor sądowy