

Uchwała nr 128/15
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 23 listopada 2015 r.

w sprawie przekazania skargi A. A., A. A., A. A., B. E. B., CLEMATIS Źródło Dobrych Pnaczy Sp. z o.o., Sp. k. z siedzibą w Pruszkowie, J. K., M. P., H. P., P. P., G. T., A. Z. na uchwałę Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego do sądu administracyjnego oraz udzielenia pełnomocnictwa procesowego

Na podstawie art. 18 pkt 20, w związku z art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392) oraz z art. 34, art. 35 § 1 i § 2 oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.¹⁾) – uchwała się, co następuje:

§ 1.

Postanawia się przekazać skargę A. A., A. A., A. A., B. E. B., CLEMATIS Źródło Dobrych Pnaczy Sp. z o.o., Sp. k. z siedzibą w Pruszkowie, J. K., M. P., H. P., P. P., G. T., A. Z. na uchwałę Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

§ 2.

Upoważnia się Przewodniczącego Sejmiku Województwa Mazowieckiego do:

- 1) podpisania odpowiedzi na skargę oraz jej przekazania, wraz ze skargą i aktami sprawy, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- 2) udzielenia pełnomocnictwa procesowego radcy prawnemu zatrudnionemu w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie do reprezentowania Sejmiku Województwa Mazowieckiego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w niniejszej sprawie, z prawem udzielania substytucji innym radcom prawnym zatrudnionym w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Sejmiku
Województwa Mazowieckiego

Ludwik Rakowski

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529, z 2014 r. poz. 183 i 543 oraz z 2015 r. poz. 658, 1191 i 1269.

Uzasadnienie

W dniu 12 czerwca 2015 r. do Sejmiku Województwa Mazowieckiego wpłynęło pismo z dnia 9 czerwca 2015 r., w którym adwokat Marek Jarzyński, działając w imieniu Skarżących A. A., A. A., A. A., B. E. B., CLEMATIS Źródło Dobrych Pnaczy Sp. z o.o., Sp. k. z siedzibą w Pruszkowie, J. K., M. P., H. P., P. P., G. T., A. Z., wezwał Sejmik Województwa Mazowieckiego do usunięcia naruszenia prawa powstałego w Uchwale Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, poprzez stwierdzenie nieważności Uchwały nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego w zakresie, w jakim wyżej wymieniona uchwała przewiduje dopuszczalność budowy linii Kolei Dużych Prędkości.

Wobec poinformowania Skarżących pismem z dnia 13 sierpnia 2018 roku, znak pisma KS-BSS.0851.11.2015.AC, o niezajęciu przez Sejmik Województwa Mazowieckiego stanowiska w sprawie zarzutów zawartych w wezwaniu, adwokat Marek Jarzyński złożył w imieniu Skarżących, za pośrednictwem Sejmiku Województwa Mazowieckiego, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego.

W związku z powyższym, na podstawie art. 50 § 1, art. 52 § 1, art. 53 §1 i 2, art. 54 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) oraz art. 90 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.), Skarżący w dniu 21 września 2015 r. wniesli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Sejmiku Województwa Mazowieckiego, skargę na uchwałę Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, w zakresie, w jakim określony w załączniku do ww. uchwały Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego przewiduje dopuszczalność budowy linii Kolei Dużych Prędkości.

Skarżący, podobnie jak w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, tak i w skardze, powołali się na te same argumenty zarzucając ww. uchwale naruszenie przepisów Konstytucji RP, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o samorządzie województwa, Uchwały nr 176/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa mazowieckiego, a ponadto zarzucili:

- nieuwzględnienie w punkcie I.2 PZPWM pt. „Kolizje i konflikty przestrzenne” potencjalnych kolizji i konfliktów przestrzennych wywołanych planowanym przebiegiem KDP przez, lub w pobliżu nieruchomości Skarżących;
- pominięcie w PZPWM negatywnego wpływu planowanego przebiegu KDP na środowisko i nieuwzględnienie zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz zagrożeń dla środowiska;
- zaakceptowanie w PZPWM trasowania KDP z wykorzystaniem nowych korytarzy transportowych co powodować ma wewnętrzną sprzeczność lub niezgodność z zapisami w punkcie III.2.1 PZPWM;
- brak przeprowadzenia przed uchwaleniem PZPWM należytych konsultacji społecznych z mieszkańcami w trybie par. 2 ust. 1 pkt 2 Uchwały Nr 176/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 21 listopada 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa mazowieckiego;
- podjęcie zaskarżonej Uchwały nr 180/14 pomimo wewnętrznych sprzeczności zapisów PZPWM związanych z przeciwdziałaniem przeznaczania przez gminy gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz gruntów leśnych na cele nieleśne, a także przeciwdziałaniem fragmentacji przestrzeni przyrodniczej województwa;

- sprzeczność PZPWM z Programem budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce;
- sprzeczność PZPWM z Projektem Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013.

W oparciu o ww. zarzuty Skarżący wniesli o stwierdzenie przez Sąd niezgodności z prawem Uchwały nr 180/14 w zakresie, w jakim PZPWM określony w załączniku do ww. uchwały przewiduje dopuszczalność budowy linii KDP oraz zasądzenie od Organu na rzecz Skarżących kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz po 17,00 złotych dla każdego ze Skarżących tytułem uiszczonych opłat skarbowych od złożonych odpisów pełnomocnictw.

W związku z powyższym, mając na uwadze treść art. 54 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przedmiotową skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę należy przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Odnosząc się do zarzutów Skarżących, Sejmik Województwa Mazowieckiego stwierdził bezzasadność skargi.

Uchwała Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego zawiera normy, które nie mają charakteru powszechnie obowiązującego. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest bowiem aktem prawa miejscowego, a więc jego ustalenia nie mogą naruszać interesu osób trzecich. Z punktu widzenia obowiązujących w Polsce źródeł prawa ustalenia planu województwa stanowią normy sensu largo, których adresatem jest wąska grupa podmiotów należących do struktury organizacyjnej administracji publicznej. Są to wyłącznie organy administracji publicznej uczestniczące w procedurze sporządzania i przyjmowania aktów kształtujących ład przestrzenny.

Wiele z przytoczonych zarzutów, w tym szczególnie te mówiące o sprzecznościach PZPWM z Programem budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce czy projektem Narodowego Planu Rozwoju, nie spełnia warunku polegającego na tym, że wykazując interes prawny w zaskarżeniu uchwały, winno się podawać przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które są dostatecznie zindywidualizowane i skonkretyzowane (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1598/13).

Przenosząc powyższe stanowisko NSA na okoliczności niniejszej sprawy, należy wskazać, iż skarżący wywodzą naruszenie przedmiotową uchwałą ich interesu prawnego z tego, że w PZPWM ustalony został przebieg Kolei Dużych Prędkości.

Zarzuty odnoszące się nieuwzględnienia w PZPWM potencjalnych kolizji i konfliktów przestrzennych wywołanych planowanym przebiegiem Kolei Dużych Prędkości są chybione i nie mają podstawy w obowiązujących przepisach prawa. Wywodzona przez Skarżących z art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym argumentacja, że obligatoryjnie należy uwzględnić w PZPWM wszystkie kolizje i konflikty przestrzenne wywołane budową KDP, a także eksploatacją tej linii jest błędna. Co więcej, ustawa o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym w ogóle nie nakłada na samorząd województwa obowiązku charakteryzowania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa występujących, bądź potencjalnych konfliktów i kolizji przestrzennych.

Nieuprawnione jest również twierdzenie o negatywnym wpływie planowanej linii KDP na nieruchomości Skarżących, bowiem plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie przesądza o lokalizacji inwestycji na konkretnych działkach, podobnie jak wykorzystywane przy sporządzaniu PZPWM Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce. Zarówno bowiem PZPWM jak i pozostałe wymienione dokumenty są aktami planistycznymi o charakterze kierunkowym, określającymi jedynie orientacyjne rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, a odpowiednie do nich załączniki graficzne są jedynie schematami, nie posiadającymi cech kartometrycznych.

Zarzut, że w PZPWM pominięto negatywny wpływ planowanego przebiegu KDP na środowisko jest nieprawdziwy bowiem w Prognozie oddziaływania na środowisko sporządzonej do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego ocenie podlegały kierunki działań określone w ramach poszczególnych polityk przestrzennych, a wśród nich działań dotyczących rozwoju transportu kolejowego w tym kształtowanie strategicznego układu kolejowego poprzez budowę Kolei Dużych Prędkości (KDP) Warszawa – Łódź - Poznań/Wrocław. Ocenę potencjalnych skutków środowiskowych, związanych z realizacją tej inwestycji przeprowadzono w oparciu o macierz oceny, która umożliwia identyfikację generowanych oddziaływań na poszczególne komponenty środowiska. Przeprowadzona analiza wykazała, że z projektowaną ww. inwestycją liniową, związane będą znaczące negatywne oddziaływania na środowisko. Zjawisko kolizji przestrzennych inwestycji liniowych na obszarach cennych przyrodniczo przedstawia mapa sporządzona w skali 1:200 000, stanowiąca załącznik do Prognozy.

Przebieg linii KDP w planie zagospodarowania przestrzennego województwa jest orientacyjny i kierunkowy, zaś inwestycje mogące znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013, poz. 627) oraz ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2013, poz. 1235) podlegają postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które szczegółowo analizują ich wpływ na środowisko i przesądzają o lokalizacji inwestycji.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku przeprowadzenia przed uchwaleniem Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego należnych konsultacji społecznych w trybie §2 ust 1 pkt 2 Uchwały Nr 176/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami województwa w związku z art. 10 a ustawy o samorządzie województwa uznano go za chybiony. Stosownie bowiem do §2 ust. 1 pkt 1 tej uchwały, konsultacje z mieszkańcami województwa zostały przeprowadzone w przypadkach przewidzianych stosownymi ustawami.

PZPWM został sporządzony zgodnie z wymaganą prawem procedurą. Organ opracowujący projekt Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego oraz Prognozę Oddziaływania na Środowisko (dalej POŚ), w sposób przewidziany prawem, zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powiadomił wszystkich zainteresowanych mieszkańców województwa o możliwości składania uwag i wniosków na etapie przystąpienia do sporządzenia PZPWM, tj. ogłosił w prasie ogólnopolskiej oraz poprzez obwieszczenie w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim informację o podjęciu przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany PZPWM, określając jednocześnie formę, miejsce i termin składania wniosków, który wyznaczony został na 3 miesiące od dnia ogłoszenia,

W ramach konsultacji społecznych, po opracowaniu projektu PZPWM i POŚ organ skierował zawiadomienia do wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast o opracowaniu projektu zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Organ poinformował o wyłożeniu tych dokumentów do publicznego wglądu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków, który wyznaczony został na 60 dni od dnia ogłoszenia. Dodatkowo z projektem PZPWM wraz z POŚ można było się zapoznać w jednostce sporządzającej dokument – tj. w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie.

Ustosunkowując się do omawianych zarzutów, należy podkreślić, że ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w jej art. 29 przyznaje każdemu prawo do składania

uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jednak nie wymaga imiennego powiadomienia osób zainteresowanych tym postępowaniem.

Zarzut zaakceptowania trasowania KDP z wykorzystaniem nowych korytarzy transportowych nie uzasadnia interesu prawnego osób Skarżących, a ponadto został sformułowany w sposób ogólnikowy. Linia KDP bowiem została zaplanowana i umieszczona w PZPWM jako jeden z najważniejszych elementów korytarza transportowego wschód-zachód i pod tym względem nie tworzy nowego korytarza transportowego zaś wyraźnie wpisuje się w przebieg wyznaczonych w dokumentach krajowych i wspólnotowych II Paneuropejskiego Korytarza Transportowego oraz korytarza Transeuropejskiej Sieci Transportowej TEN-T Morze Północne – Bałtyk.

Analizując ten zarzut w rozumieniu wspólnych przebiegów różnych inwestycji liniowych należy brać pod uwagę specyfikę linii kolejowych dużych prędkości, a w tym niezwykle restrykcyjne wymagania dotyczące szerokości niezbędnego pod budowę pasa terenu oraz promienie łuków. Co więcej, istniejące już drogi i linie kolejowe tworzą pasma rozwoju, które najszybciej się urbanizują, a którego to rozwoju nie sposób powstrzymać stosując się do obecnie obowiązujących przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uniemożliwia to lokalizację w ich bezpośredniej bliskości kolejnych inwestycji bez kosztownych wyburzeń i wymusza odchodzenie za linie zabudowy coraz dalej od istniejących ciągów infrastrukturalnych.

Odnosząc się do zarzutów niezgodności PZPWM z innymi dokumentami należy jeszcze raz podkreślić, że PZPWM określa plan budowy linii KDP jedynie w sposób schematyczny. Nie można w tym przypadku mówić o wariantowym przebiegu tej linii, ani również jakiegokolwiek roli PZPWM w wyborze ostatecznego jej przebiegu. Dla inwestycji tej zostanie wykonane Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe, które w oparciu o wielokryterialną analizę porównawczą określi warianty przebiegu przedmiotowej inwestycji – i określi wybór wariantów najmniej kolidujących z obszarami i obiektami, objętymi ochroną prawną. Na tej podstawie zostanie przeprowadzona ocena oddziaływania inwestycji na środowisko oraz wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji na podstawie linia będzie mogła być realizowana.

W kwestii niespójności PZPWM z nieaktualnym Projektem Narodowego Planu Rozwoju należy podkreślić, że na żadnej ze swych 246 stron nie odnosi się on słowem do Kolei Dużych Prędkości, a tym bardziej nie prezentuje wariantów na które powołują się skarżący. Cytowane w skardze, a wyrwane z szerszego kontekstu, fragmenty NPR odnoszą się do likwidacji konwencjonalnych połączeń kolejowych i już przed laty zostały powszechnie skrytykowane jako antyrozwojowe i szkodliwe społecznie.

Co więcej PZPWM przewiduje i postuluje, obok linii DKP, budowę także setek kilometrów innych, nowych linii kolejowych upatrując w tym szansy na rozwój w województwie sprawnego i zasobooszczędnego systemu transportowego, co nie budzi zastrzeżeń skarżących. Aktualne i ważne są również argumenty społeczne wskazujące na poprawę, dzięki realizacji inwestycji, spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej oraz zwiększenie, poprzez wzrost dostępności transportowej, społeczno-gospodarczej atrakcyjności regionów i kreowania szeroko pojętego ich rozwoju. W ujęciu regionalnym istotne jest również wykorzystanie szansy związanej z kreowaniem duopolu Łódź – Warszawa jako układu mającego największe możliwości konkurencyjne w wymiarze europejskim. Należy przy tym mieć na uwadze, że w świetle dotychczasowych dokumentów strategicznych województwa mazowieckiego jak i w sferze działalności samorządu, transport kolejowy stanowi priorytet polityki transportowej, uwzględniający zróżnicowane potrzeby mieszkańców i przekładający się na różnorodną ofertę przewozową w pasmach aktywizacji gospodarczej.

Zarzut, że ustalenia PZPWM ingerują w prawo własności, oparty jest na błędnym założeniu. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 upzp, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych oraz bogatej literatury, jedynym aktem planowania przestrzennego, który wraz z innymi

przepisami kształtuje wykonywanie prawa własności, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. PZPWM nie jest aktem prawa miejscowego i w związku z tym nie ma mocy normy powszechnie obowiązującej. Oznacza to, że jego ustalenia w sposób bezpośredni nie wpływają na sposób wykonywania prawa własności do nieruchomości, a tym samym nie wywołują skutków prawnych związanych z ograniczeniem tego prawa. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutki takie wywołuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ewentualne roszczenia właścicieli nieruchomości z tytułu ograniczenia prawa do zagospodarowania terenu, spowodowane lokalizacją przedmiotowej linii kolejowej, stosownie do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, będą rozstrzygane na etapie sporządzania planu miejscowego, dlatego też uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa nie może być wskazywane jako pozbawienie właścicieli takich praw.

Z tych względów, Sejmik Województwa Mazowieckiego postanowił udzielić odpowiedzi na skargę wskazując na jej niezasadność i wraz z aktami sprawy przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W tym celu Sejmik Województwa Mazowieckiego udziela Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego upoważnienia do podpisania odpowiedzi na skargę, a także udzielenia pełnomocnictwa procesowego dla radcy prawnego do reprezentowania Sejmiku Województwa Mazowieckiego w postępowaniu sądowym wywołanym złożoną skargą.