

**Uchwała Nr 108/15
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 5 października 2015 r.**

w sprawie skargi państwa [...]

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392) oraz art. 229 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.¹⁾) – uchwała się, co następuje:

§ 1.

Skargę państwa [...] z dnia 31 sierpnia 2015 r. na działalność Marszałka Województwa Mazowieckiego uznaje się za bezzasadną.

§ 2.

Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu skarżącym.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodnicząca Sejmiku
Województwa Mazowieckiego

Bożenna Pacholczak

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w: Dz. U. z 2014 r. poz. 183 i 1195 oraz z 2015 r. poz. 211 i 702.

Uzasadnienie

W dniu 3 września 2015 r. do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Mazowieckiego wpłynęła skarga państwa [...] (zwanymi dalej „Skarżącymi”) na działalność Marszałka Województwa Mazowieckiego (zwanego dalej „Marszałkiem”).

W skardze tej sformułowany został zarzut blokowania procesu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stara Miłosna Południe w dzielnicy Wesola m. st. Warszawy poprzez niewyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia niektórych gruntów leśnych objętych ww. planem (w tym działek gruntu należącego do „Skarżących”) na cele nieleśne (w tym pod zabudowę mieszkaniową).

Zgodnie z Uchwałą Nr 88/15 Sejmiku z dnia 8 września 2015 r. w sprawie trybu rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz Zarządu Województwa Mazowieckiego skarga została przekazana Marszałkowi, celem ustosunkowania się, a następnie wraz ze stanowiskiem Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 16 września 2015 r. przekazana do Komisji Prawa, Samorządu, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego.

Odnosząc się do zarzutów Skarżących Marszałek Województwa Mazowieckiego poinformował, że w latach 2011 – 2014 w powyższym zakresie wydane zostały trzy decyzje Marszałka (z dnia 13 lipca 2011 r., z dnia 21 maja 2012 r. oraz z dnia 22 września 2014 r.), bowiem dwukrotnie Prezydent m. st. Warszawy odwołał się od decyzji wydanej w I instancji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (zwanego dalej „SKO”), wnosząc o uchylenie decyzji w części zawierającej odmowę udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. SKO dwukrotnie uchyliło w całości zaskarżoną decyzję, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia w I instancji, mimo iż istnieje możliwość wydania decyzji merytorycznej, rozstrzygającej sprawę co do istoty przez organ odwoławczy, jeżeli sprawa nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W tym konkretnym przypadku SKO z takiej możliwości nie skorzystało.

Każdorazowo wydanie decyzji w I instancji poprzedzone zostało szczegółową analizą wniosku strony i zebranego materiału dowodowego, a w przypadku decyzji wydanych po ponownym rozpatrzeniu sprawy – również uwag i wskazań SKO.

W trzeciej z rzędu decyzji (z dnia 22 września 2014 r.) Marszałek wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia w projekcie „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stara Miłosna Południe w dzielnicy Wesola m. st. Warszawy” gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne o łącznej pow. 5,0478 ha pod: tereny zieleni urządzonej oraz wód powierzchniowych – ciąg przyrodniczy o znaczeniu ponadlokalnym, tereny usług sportu i rekreacji, budowę i rozbudowę dróg publicznych – zbiorczych o znaczeniu ponadlokalnym, dróg lokalnych, dróg dojazdowych, ciągów pieszych, dróg wewnętrznych, oraz pod tereny Szosy Lubelskiej położone na obszarze objętym planem. Natomiast na pozostałe grunty leśne o łącznej powierzchni 38,0785 ha, w tym: przeznaczone pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej i zabudowy jednorodzinnej oraz usług, nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia. Ponadto dla gruntów o pow. 0,0248 ha umorzono postępowanie z uwagi na brak

określonego właściciela gruntu. Przed wydaniem przedmiotowej decyzji, poinformowano Prezydenta m. st. Warszawy – w trybie art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.), zwanej dalej „Kpa”, o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia w przedmiocie zebranego materiału dowodowego, jednakże Prezydent m. st. Warszawy nie skorzystał z ww. prawa. Natomiast po otrzymaniu decyzji ponownie złożył odwołanie do SKO, wnosząc o uchylenie decyzji w części zawierającej odmowę udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Marszałek po zapoznaniu się z treścią odwołania nie znalazł podstaw do uchylenia decyzji w trybie art. 132 Kpa, w związku z czym w dniu 14 października 2014 r. odwołanie wraz z pełną dokumentacją sprawy przekazane zostało do SKO na podstawie art. 133 Kpa. (Do dnia dzisiejszego do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego nie wpłynęło rozstrzygnięcie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie ww. odwołania).

Skarżący zarzucają Marszałkowi, iż decyzje, o których mowa powyżej blokują proces uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stara Miłosna Południe w dzielnicy Wesoła m. st. Warszawy, oraz że są „*arbitralne, niezgodne z prawem i społecznie szkodliwe*”, co jest niezgodne z prawdą. Prezydent m. st. Warszawy mógł uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów, które otrzymały zgodę na zmianę przeznaczenia, wyrażoną w decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 22 września 2014 r.

Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne posiada formę decyzji administracyjnej, wydawanej w ramach uznania administracyjnego ograniczonego generalnymi zasadami postępowania administracyjnego. Podstawą prawną dla wyrażenia zgody lub odmowy wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych jest art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205, z późn. zm.), a właściwy organ podejmuje decyzję w ramach uznania administracyjnego po obligatoryjnym zasięgnięciu opinii izby rolniczej. Zastosowanie uznania administracyjnego ws. wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych zaliczonych do lasów ochronnych na inne cele niż wynikające z art. 9 ust. 2 ww. ustawy może mieć miejsce jedynie w sytuacji spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 9 ust. 3 ustawy (brak innych gruntów i ważne względy społeczne), przy czym przesłanki te muszą zostać spełnione kumulatywnie.

Zmiana przeznaczenia wnioskowanych przez Prezydenta m. st. Warszawy gruntów leśnych na cele nieleśne została w części zaopiniowana pozytywnie przez Mazowiecką Izbę Rolniczą, przy czym opinia dotyczyła gruntów przeznaczonych pod: komunikację, tereny zieleni urządzonej oraz wód powierzchniowych – ciąg przyrodniczy o znaczeniu ponadlokalnym, tereny zieleni urządzonej (wydzielenie „32”) oraz pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (wydzielenia „6” i „27” planu). Dla pozostałych terenów stanowiących zwarte kompleksy leśne Mazowiecka Izba Rolnicza nie znalazła uzasadnienia co do zmiany ich przeznaczenia. Grunty leśne zlokalizowane na działce będącej własnością Skarżących również otrzymały negatywną opinię Mazowieckiej Izby Rolniczej.

Kluczowym i przesądającym argumentem dla dokonanych rozstrzygnięć w wymienionych powyżej decyzjach jest fakt, iż wniosek Prezydenta m. st. Warszawy dotyczy terenów położonych na obszarze lasów będących pod szczególną ochroną,

zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153), mających status lasów ochronnych. Ponadto należy podkreślić że, w lasach ochronnych mogą być wznoszone budynki i budowle służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwa państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzeniom służącym turystyce, co zostało określone przez Ustawodawcę treścią art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909). Możliwość uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na inne cele niż określone w ww. art. 9 ust. 2 przewidziano wyłącznie w przypadkach określonych w art. 9 ust. 3 ww. ustawy, tj. w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów.

Skarżący mylnie interpretują sformułowanie „ważne względy społeczne”, zarzucając Marszałkowi, iż decyzje wydane w przedmiotowej sprawie są „...*społecznie szkodliwe*”, oraz zapis ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczący braku innych gruntów wskazując, że nie posiadają innej działki. Zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele budowy mieszkaniowej nie wypełnia przesłanki ważnych względów społecznych, ponieważ dotyczyć ona może jedynie inwestycji realizujących potrzeby społeczne o charakterze ponadlokalnym, określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.), a są nimi: drogi lądowe, wodne, kolejowe, lotniska, budowle z zakresu szkolnictwa, administracji, sądownictwa, obiekty ochrony zdrowia, obiekty sportowe, z zakresu obronności czy cmentarze. A więc, nie można do nich zaliczyć zabudowy mieszkaniowej. Odnosząc się do drugiej części przesłanki wynikającej z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych „...*brakiem innych gruntów*” należy wspomnieć, że Marszałek Województwa Mazowieckiego rozpatrując wniosek Prezydenta m. st. Warszawy o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne analizuje całokształt wystąpienia, nie badając, czy prywatni właściciele działek gruntu leśnego posiadają inne działki z możliwością zabudowy mieszkaniowej.

W świetle powyższych ustaleń skargę państwa [...] z dnia 31 sierpnia 2015 r. na działanie Marszałka Województwa Mazowieckiego uznaje się za bezzasadną.

Jednocześnie, z inicjatywy Komisji Prawa, Samorządu, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego zostanie zwołane wspólne posiedzenie ww. Komisji oraz Komisji Rolnictwa i Terenów Wiejskich, w celu ustalenia możliwości podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów umożliwiających inne rozstrzygnięcie w sprawie.