

UCHWAŁA Nr III/20/2024

RADY GMINY LELIS z dnia 25 czerwca 2024 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 maja 2024 r., która wpłynęła do Urzędu Gminy w Lelisie dnia 31 maja 2024 r. na uchwałę Nr LVI/378/2023 Rady Gminy Lelis z dnia 29 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 150/7 położonej w miejscowości Łęg Przedmiejski, gm. Lelis.

2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust.1 stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Lelis.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Paweł Kurpiewski

Załącznik
do uchwały Nr III/20/2024
Rady Gminy Lelis.
z dnia 25 czerwca 2024 r.

Lelis, dnia 25 czerwca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
ul. Jana Kazimierza 10

01-248 Warszawa

Skarżący: Wojewoda Mazowiecki

pl. Bankowy 3/5

00-950 Warszawa

Reprezentowany przez: r. pr. Sebastiana Orańca

Strona przeciwna: Gmina Lelis

ul. Szkolna 39, 07-402 Lelis

WP-I.0552.20.2024

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), dalej zwaną p.p.s.a. Rada Gminy Lelis przekazuje skargę Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 maja 2024 r., która wpłynęła do Urzędu Gminy w Lelisie dnia 31 maja 2024 r. na uchwałę Nr LVI/378/2023 Rady Gminy Lelis z dnia 29 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 150/7 położonej w miejscowości Łęg Przedmiejski, gm. Lelis wraz z odpowiedzią i kompletnymi oraz uporządkowanymi aktami sprawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Lelis składa wniosek o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

W odpowiedzi na skargę Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 maja 2024 r. znak: WP-I.0552.20.2024 na uchwałę nr LVI/378/2023 Rady Gminy Lelis z 29 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 150/7 położonej w miejscowości Łęg Przedmiejski gmina Lelis, należy uznać, że nie znajduje ona uzasadnienia merytorycznego i prawnego. Wojewoda Mazowiecki przedstawił szereg elementów przyjętego planu miejscowego, które jego zdaniem stanowią istotne naruszenie prawa i należy je usunąć z obrotu prawne.

1. Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotowy plan miejscowy został sporządzony w pełnym zakresie i przeszedł całą niezbędną procedurę planistyczną. Uprzednio dla terenu objętego przedmiotowym planem obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis przyjęty Uchwałą Rady Gminy Lelis Nr VII/41/03 z dnia 28 sierpnia 2003 r, który przewidywał przeznaczenie na cele: rolne (R), leśne (ZL) oraz w mniejszym stopniu na zabudowę mieszkaniową zagrodową i jednorodziną (MR/MN).

2. Zarzut Wojewody jakoby dla części terenu obejmującego fragmenty terenów 1U-P, 2MN-U, 3KR, 4KR wymagane było uzyskanie odpowiedniej zgody leśnej **nie znajduje uzasadnienia prawnego**. O ile w pełni należy podzielić zdanie Wojewody, że uzyskanie właściwej zgody leśnej jest obowiązkowym elementem w procedurze planu miejscowego (o ile taka zgoda w ogóle jest wymagana), to taki obowiązek nie powstał w tym przypadku. Wojewoda Mazowiecki uzasadniając skargę w tym zakresie przywołuje bogate orzecznictwo sądowe, z którym Wójt Gminy Lelis się zgadza, przy czym wyroki te dotyczą zupełnie innych przypadków i nie powinny stanowić odniesienia do przedmiotowej sprawy.

Zgodnie ze stanem faktycznym dla działki nr ew. 150/7 obręb Łęg Przedmiejski, gmina Lelis, Rada Gminy Lelis uchwałą z dnia 28 sierpnia nr VII/41/03 przyjęła plan miejscowy (w dalszej części zwany planem z 2003 r.), który pozostawał w obrocie prawnym do czasu wejścia w życie planu miejscowego przyjętego uchwałą z dnia 29 września nr LVI/378/2023. Plan z 2003r. został przygotowany na podkładach aktualnych na czas sporządzania planu (w tym zgodnie z obowiązującą na ten czas ewidencją gruntów i budynków).

W trakcie obowiązywania planu z 2003 r., na terenie oznaczonym symbolem R (tereny rolne) wbrew jego ustaleniom, doszło do zmian w ewidencji gruntów i budynków, w której na terenach przeznaczonych na cele rolne zmieniono oznaczenie użytku na Ls (teren leśny). Doszło zatem do sytuacji, w której na terenach z obowiązującym planem miejscowym (który nie wymagał uzyskania zgody leśnej, ponieważ w momencie uchwalania nie obejmował gruntów leśnych) wprowadzono użytek leśny. Wojewoda wskazuje, że kluczowe w sprawie jest to, jaki użytek został określony w ewidencji gruntów według stanu z dnia podjęcia uchwały, jednak w tym konkretnym przypadku powinno się to odnosić do planu z 2003 r. a nie do planu będącego przedmiotem skargi. Skoro w dniu podjęcia uchwały w 2003 r. teren ten nie obejmował gruntów leśnych, natomiast przeznaczenie w planie było inne niż leśne, to dokonana niezgodnie z ustaleniami tego planu zmiana użytku na Ls (las) nie może powodować obowiązku uzyskiwania zgody leśnej. W planie miejscowym będącym przedmiotem skargi dotyczy to fragmentów terenów oznaczonych symbolami: 1U-P, 2U-P i 3KR.

W odniesieniu do terenów: 2MN-U, 3KR i 4KR, należy zauważyć, że zgodnie z planem z 2003 r. zostały one przeznaczone na cele zabudowy mieszkaniowej mieszanej oznaczonej symbolem MM, czyli na cele inne niż leśne. Należy zauważyć, że wejście planu miejscowego w życie nie oznacza automatycznie, że tereny oznaczone w ewidencji gruntów jako las, a przeznaczone na inne funkcje (w tym przypadku zabudowa mieszkaniowa mieszana) automatycznie podlegają zmianom w tej ewidencji. Faktyczna zmiana użytku, a co za tym idzie wyłączenie lasu z produkcji leśnej następuje bowiem dopiero przy faktycznej realizacji inwestycji zgodnie z zapisami planu miejscowego.

Wobec powyższego należy uznać, że skarżony plan miejscowy nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Wojewoda powołuje się orzecznictwo Sądów Administracyjnych, natomiast w przeszłości były wydawane rozstrzygnięcia zgodnie, z którymi jeżeli wcześniej teren został już objęty zgodą, albo zgoda nie była wymagana dla planu, który utracił, ale także który obowiązuje, i w planach tych doszło do zmiany tego przeznaczenia, to przy sporządzeniu dla tego terenu kolejnego planu, w przypadku zamiaru przeznaczenia tego terenu na cele nieleśne, nie jest wymagane uzyskanie zgody o jakiej mowa w art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.

(II OSK 2408/19 wyrok NSA z dnia 15 września 2022 r., LEX nr 3420698, IV SA/Wa 2537/20 wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2021 r., LEX nr 3185483)

3. Zarzut Wojewody jakoby dopuszczona w planie realizacja sieci infrastruktury technicznej wymagała uzyskanie zgody leśnej również nie znajduje uzasadnienia.

Zgodnie z §11 ust 2 pkt 2) planu odnoszącym się do zasad budowy systemów infrastruktury technicznej:

na terenach leśnych zakazuje się realizacji obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej wymagających zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne lub naruszających prowadzoną gospodarkę leśną

oraz zgodnie z §15 ust 2 planu odnoszącym się do zagospodarowania gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1L:

Zakazuje się zabudowy z wyłączeniem sieci infrastruktury technicznej o ile nie naruszy to leśnego przeznaczenia terenu oraz nie ograniczających prowadzonej gospodarki leśnej.

Zapis ten wprost wskazuje, że jakakolwiek realizacja infrastruktury nie może wpływać na gospodarkę leśną oraz nie może powodować jakiegokolwiek naruszenia funkcji leśnej. Należy zauważyć, że nie każda budowa infrastruktury technicznej będzie wiązała się z ingerencją w las. Dotyczy to sytuacji gdy infrastruktura będzie realizowana np. pod ziemią na odpowiedniej głębokości metodą bezwykopową (przycisk) lub np. na potrzeby prowadzenia gospodarki leśnej np. uzbrojenie w infrastrukturę techniczną leśniczówki. Ponadto zgodnie z art. 3 pkt 2) ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 r (Dz. U. z 2024 r. poz. 530) lasem są również tereny pod liniami energetycznymi. Tym samym zapisy planu wyraźnie wskazują, że realizacja infrastruktury technicznej będzie możliwa tylko dla takich celów lub przy wykorzystaniu takich technologii, które nie wpływają na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, czyli w efekcie nie wymagających uzyskania zgody leśnej. Zgodnie z orzecznictwem Sądów Administracyjnych jeśli planowana inwestycja, ze względu na możliwość zlokalizowania infrastruktury technicznej pod ziemią poniżej warstwy wegetacyjnej gleby, albo na ziemią nie spowoduje konieczności zaprzestania np. rolniczego użytkowania gruntów ani nie zakłóci tego użytkowania, to nie można jej potraktować jako przeznaczenia

gruntów na cele nierolnicze. (I SA/Kr 413/19, wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 marca 2021 r., LEX nr 3170198)

Stanowisko Wojewody, poparte licznym orzecznictwem, wskazujące, że ogólne dopuszczenie realizacji infrastruktury na gruntach leśnych wymaga uzyskania zgody leśnej, pomimo że słuszne co do zasady ogólnej, nie znajduje uzasadnienia w przedmiotowej sprawie, bowiem przedmiotowy plan wprost reguluje, że taka inwestycja nie może wpływać na grunty leśne, a co za tym idzie wymagać uzyskania odpowiedniej zgody.

4. W odniesieniu do dopuszczenia realizacji budynków mieszkalno-usługowych na terenach oznaczanych symbolami MN-U zarzut Wojewody odnośnie modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinny wynikający z przepisów Prawa budowlanego, także nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym, zgodnie z wymogami Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), teren został przeznaczony na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej, przy czym są to przeznaczenia równorzędne, czyli funkcje te, mogą być realizowane łącznie lub zamiennie. Uzasadniając swoją skargę Wojewoda na 47 stronie wyraźnie akcentując swoje stanowisko (poprzez pogrubienie tekstu) i twierdzi jakoby:

...zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z usługami stanowi podstawowe przeznaczenie terenu

Co bezspornie pokazuje na błędne odczytanie faktycznego przeznaczenia terenu, wskazując na wiodącą rolę zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej a zabudowę usługową jako jej uzupełnienie. Natomiast zgodnie z ww. rozporządzeniem oraz zgodnie z zapisami planu funkcje te są równoprawne. Zatem dla tych terenów zabudowa może przyjąć formę zarówno mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej lub mieszanej czyli mieszkaniowo- usługowej. Dlatego też, właśnie takie budynki zostały dopuszczone dla tego terenu. Jednocześnie należy zauważyć, że w planie miejscowym w żaden sposób nie zmodyfikowano pojęcia budynku jednorodzinny, bowiem kwestionowany zapis dotyczy budynku mieszkalno-usługowego, który nie posiada definicji w Prawie budowlanym. Wprowadzenie funkcji łącznej lub zamiennej w tym przypadku usługowej jest w tym przypadku jak najbardziej na miejscu. Gdyż właśnie w takiej sytuacji nie ma miejsca naruszenie definicji budynku mieszkalny jednorodzinny zawartej w Prawie budowlanym.

5. Odnośnie zapisów dotyczących ogrodzeń określonych w §12 ust. 7 pkt 2 i §13 ust. 8 pkt 2 planu miejscowego należy zauważyć, że zgodnie z dyspozycją art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada gminy **może** ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Nie jest to zatem obowiązkowy do sporządzenia akt prawa miejscowego i do czasu uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego Gmina Lelis takowego aktu prawa nie przyjęła. Przyjęta w planie regulacja nie stoi zatem w sprzeczności z tzw. uchwałą reklamową (ze względu na jej brak), a stanowi element zasad ochrony ładu przestrzennego, który zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 2) stanowi obowiązkowy element planu miejscowego.

6. Za nietrafione należy uznać również stanowisko Wojewody odnośnie niezgodności rysunku planu z treścią uchwały. Wojewoda zarzuca, że dla dróg brak jest wskazanego na rysunku wymiarowania oraz brak jest zwymiarowania niektórych nieprzekraczalnych linii zabudowy co przekłada się na domniemaną ww. niezgodność. Na wstępie należy nadmienić, że wymiarowanie nie stanowi obligatoryjnego elementu planu miejscowego i pomimo tego, że jest elementem planu miejscowego to faktycznie stanowi wyłącznie informację ułatwiającą korzystanie z tego planu (określony na rysunku wymiar sam w sobie nie ustala odległości, a jedynie informuje jaka ta odległość jest). Faktyczne odległości poszczególnych elementów na rysunku planu zdeterminowane są wykorzystanym podkładem geodezyjnym oraz zastosowana skalą – zarówno liniową jak i liczbową. To te elementy rysunku planu przesądzą o sposobie odniesienia w przestrzeni a dzięki skali liniowej nie ma znaczenia czy wydruk rysunku planu będzie na właściwym arkuszu papieru czy będzie przeskalowany. Dodatkowo brak jest wymogów prawnych aby do planu miejscowego wprowadzać wymiarowanie, a jeżeli takie oznaczenie zostanie wprowadzone brak jest jakichkolwiek norm prawnych jak takie wymiarowanie powinno wyglądać (np. gęstość siatki wymiarów, jednostki przedstawiającej wymiar czy sposobu oznaczenia). Ponadto wprowadzenie wymiarowania nie oznacza automatycznie, że należy zwymiarować każdy pojedynczy element planu.

Zgodnie z treścią §2 ust. 6 pkt 4) planu miejscowego jednym z elementów rysunku planu jest *wymiarowanie określone w metrach* co posiada swój bezpośredni odpowiednik na rysunku. W ani jednym miejscu planu nie wskazuje się, które konkretnie elementy planu mają być zwymiarowane. Zatem stanowisko Wojewody jakoby nastąpiła jakaś niezgodność rysunku planu z treścią uchwały nie znajduje żadnego uzasadnienia merytorycznego ani prawnego. Przedstawione na rysunku planu wartości na poszczególnych wymiarach odpowiadają faktycznej odległości pomiędzy elementami planu w skali w jakim ten plan został sporządzony (tj. 1:1000).

Plan jest sporządzony w skali wynikającej z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na podkładzie pochodzącym z właściwego zasobu geodezyjnego, dodatkowo na rysunku znajduje się podziałka ułatwiająca prawidłowe przeskalowanie odległości. Pozwala to na faktyczne obliczenie relacji odległościowych pomiędzy dowolnymi elementami na rysunku planu. Dodatkowo rysunek planu z nadaną georeferencją (wpasowany na mapie w odpowiednim układzie współrzędnych) został umieszczony w systemie informacyjnym gminy, gdzie jednym z dostępnych narzędzi jest pomiar odległości.

Wobec powyższego zupełnie nietrafione jest twierdzenie Wojewody (zawarte na 55 stronie skargi):

Jednak wyznaczenie obligatoryjnego ustalenia planu, jakim są nieprzekraczalne linie zabudowy określające obszar tzw. „ruchu budowlanego” nie posiada oznaczenia wymiarowania w metrach. Oznacza to, że obszar ruchu budowlanego na terenach oznaczonych symbolami 1U-P, 2U-P i 2MN-U został wyznaczony w niewiążący sposób co narusza dyspozycję § ust 6 pkt 3 uchwały. Linie zabudowy powinny jednoznacznie określać obszar przeznaczony pod zabudowę, poprzez zawarcie niewykluczających się wzajemnie ustaleń w tym zakresie, zarówno w tekście jak i na rysunku planu.

Już sam Wojewoda zauważa, że obligatoryjnym ustaleniem planu są w tym przypadku nieprzekraczalne linie zabudowy i to właśnie te linie (a nie informacyjne wskazanie wymiaru) stanowią, w której części terenu ma się odbywać „ruch budowlany”. Ustawowa konieczność sporządzania planu miejscowego w określonej skali (wraz ze wskazaniem tej skali na rysunku

planu) umożliwia określenie odległości np. linii zabudowy od linii rozgraniczających. To właśnie w takim celu plan miejscowy sporządzony w zadanej skali, aby była możliwość dokładnego przeniesienia rysunku planu do dalszego procesu budowlanego w terenie. Zatem obszar, na którym dopuszczony został ruch budowlany, został wyznaczony w sposób wiążący i prawidłowy przez nieprzekraczalne linie zabudowy oraz linie rozgraniczające, bez względu na to w ilu miejscach zostało wprowadzone wymiarowanie.

Abstrahując od tego, że zarzuty Wojewody odnośnie niespójności rysunku planu z częścią tekstową nie znajdują uzasadnienia, można zwrócić uwagę, że przedmiotowe drogi posiadają nieregularny przebieg, zdeterminowany m.in. podziałami ewidencyjnymi, a wymiary określone w metrach nie stanowiłyby dokładnego odwzorowania (np. droga wewnętrzna oznaczona symbolem 4KR posiada szerokość w liniach rozgraniczających od 6,0m do 6,2m). Natomiast nieprzekraczalne linie zabudowy uwzględniają m.in. obszary szczególnego zagrożenia powodzią określane na podstawie przepisów odrębnych a posiadających bardzo nieregularny kształt, jak również względem minimalnych odległości od terenów leśnych ze względu na ochronę przeciwpożarową wynikającą z przepisów odrębnych. Powoduje to, że aby dokładnie zwymiarować poszczególne elementy planu, siatka takich oznaczeń musiałaby być bardzo gęsta, co w efekcie spowodowałoby zamiast podniesienia to spadek czytelność rysunku planu, a co za tym idzie znaczne utrudnienie jego wykorzystania.

7. W odpowiedzi na zarzuty wobec materiałów przekazywanych przez Urząd Gminy Lelis, należy zauważyć, że Urząd Gminy Lelis w pełni współpracował z Urzędem Wojewódzkim w zakresie odpowiedzi na zadane pytania (w części zadane w nieprecyzyjny sposób i z bardzo krótkim terminem na odpowiedź), a przekazywane materiały miały odpowiednią formę i skalę.

8. Rozpatrując skargę Wojewody należy mieć na uwadze, że definicja lasu znajduje się w art. 3 ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 r. Lasem jest grunt : o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków, związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego *lasu*, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne

Sporny fragment gruntu nie podlega pod tę definicję, ponieważ nie spełnia w/w przesłanek.