

Limanowa, 24.03.2025r.

Gmina Limanowa
ul. M. B. Bolesnej 18B
34-600 Limanowa

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
ul. Grójecka 127
02-124 Warszawa

za pośrednictwem

Dyrektora Regionalnej Dyrekcji
Lasów Państwowych w Krakowie
ul. Juliusza Słowackiego 17A
31-159 Kraków

Zażalenie

Działając w imieniu Gminy Limanowa jako inwestora, wnoszę zażalenie na postanowienie Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie z 13.03.2025r. znak: ZZ.224.3.18.2025, odmawiające uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji pn.: „Budowa drogi wewnętrznej w km 0+124,80-0+358,40 w miejscowości Limanowa/Mordarka, obejmującego tereny części działek o numerze ewidencyjnym 1147, 1157 w msc. Mordarka, gm. Limanowa, na cele leśne”, w zakresie działki o nr ewid. 1147 położonej w miejscowości Mordarka, gm. Limanowa, oraz umarzającej postępowanie w zakresie działki o nr ewid. 1157 położonej w miejscowości Mordarka, gm. Limanowa.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucam:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 53 ust. 4 pkt 6 i 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 3 i art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach- poprzez błędną wykładnię i w rezultacie niewłaściwe zastosowanie w sprawie. Organ I instancji lakonicznie stwierdził, że cyt. „charakter i lokalizacja przedmiotowej inwestycji w postaci budowy drogi wewnętrznej nie wskazuje, iż będzie służyła głównie do celów związanych z gospodarką leśną”, podczas gdy z treści projektu decyzji wyraźnie wynika, że droga ma służyć celom leśnym. Organ nie uzasadnił przy tym jaki to charakter i lokalizacja projektowanej drogi negatywnie wpłynęła na uzgodnienie projektu

decyzji. Należy podnieść, iż według ustawowej definicji, lasem jest grunt zajęty m.in. pod wykorzystanie dla potrzeb gospodarki leśnej jak drogi leśne (art. 3 pkt 2 ustawy o lasach), zaś drogą leśną jest droga położona w lasach niebędąca drogą publiczną w rozumieniu przepisów o drogach publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o lasach). Projektowana droga, objęta decyzją o warunkach zabudowy, nie stanowi drogi publicznej lecz drogę wewnętrzną w myśl ustawy o drogach publicznych. Zresztą treść decyzji wprost określa projektowanie drogi wewnętrznej. Co istotne, jej przebieg planowany jest wzdłuż istniejącego obszaru leśnego, do którego zaplanowane są zjazdy (w załączeniu przedstawia się rysunek z projektem planowanej drogi wewnętrznej ze zjazdami). Zatem charakter projektowanej drogi bezsprzecznie stoi w zgodzie z definicją drogi leśnej, z kolei jej lokalizacja jednoznacznie wskazuje na bezpośrednie umiejscowienie przy i na gruntach leśnych. Co się zaś tyczy jej połączenia z istniejącą drogą wewnętrzną prowadzącą do zabudowań mieszkalnych, to w ocenie odwołującego ta okoliczność nie może powodować utraty przymiotu drogi, która służy jako droga dojazdowa do lasu. Z żadnej bowiem regulacji prawnej, w szczególności z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych lub z ustawy o lasach, nie wynika wprost albo nawet pośrednio, by przymiot drogi dojazdowej do gruntów leśnych był warunkowany tym, aby droga ta prowadziła wyłącznie do gruntów o charakterze leśnym. Wymóg taki nie wynika też z żadnej innej normy prawnej. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądowe, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 marca 2019r., II SA/Kr 1605/18, odnoszącego się do drogi dojazdowej do gruntów rolnych, niemniej analogicznego do niniejszej sprawy. Wyrok ten został podtrzymany przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 15 września 2022r., II OSK 2408/19;

2. naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 57 § 5 i art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego- ze względu na zajęcie stanowiska przez Organ I instancji z upływem terminu 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie, wobec czego uzgodnienie należy uznać za dokonane tzw. milczącą zgodą. Doręczenie wystąpienia o uzgodnienie nastąpiło bowiem drogą elektronicznej platformy ePUAP w dniu 27 lutego 2025 roku, natomiast nadanie skarżonego postanowienia w placówce pocztowej zaszło dopiero 14 marca 2025 roku. Ustawowo określony termin 2 tygodni na uzgodnienie upłynął zaś z dniem 13 marca 2025 roku. Z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika termin 2 tygodni na zajęcie stanowiska i jest to termin prawa materialnego będącym terminem zawitym, a co za tym idzie,

nie podlegającym przedłużeniu ani przywróceniu. Po jego upływie organ uzgadniający traci kompetencje do orzekania (tak: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2021 r. VIII SA/Wa 182/21). Z Kodeksu postępowania administracyjnego można zaś wywieść, że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Wobec naruszenia powyższych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, skarżone postanowienie stało się formalnie nieskuteczne, a zatem nie powinno się ostać i należy je wyeliminować z obiegu prawnego;

- art. 7, art. 11, art. 77 i art. 124 Kodeksu postępowania administracyjnego- poprzez niepodjęcie przez Organ I instancji wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy, bez wyczerpującego wytłumaczenia zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy, w szczególności opierając się wyłącznie na subiektywnym odczuciu, a nie na ustawowych przesłankach wynikających z ustawy o lasach. Skarżącemu nie wytłumaczono m.in. dlaczego Organ I instancji uznał, że projektowana droga nie może zostać uznana za drogę związaną z gospodarką leśną. Organ poprzestał tu wyłącznie na lakonicznym zanegowaniu charakteru drogi, bez szczegółowego uzasadnienia powodów, na podstawie których tak stwierdził.

Wskazując na powyższe wnosi się:

- o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz umorzenie postępowania administracyjnego w całości, względnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Organ I instancji.

Uzasadnienie

Kwestionowanym postanowieniem z dnia 13.03.2025r. znak: ZZ.224.3.18.2025, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji pn.: „Budowa drogi wewnętrznej w km 0+124,80-0+358,40 w miejscowości Limanowa/Mordarka, obejmującego tereny części działek o numerze ewidencyjnym 1147, 1157 w msc. Mordarka, gm. Limanowa, na cele leśne”, w zakresie działki o nr ewid. 1147 położonej w miejscowości Mordarka, gm. Limanowa, oraz umorzył

postępowanie w zakresie działki o nr ewid. 1157 położonej w miejscowości Mordarka, gm. Limanowa.

Jako główny powód odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy uznano charakter i lokalizację przedmiotowej budowy drogi wewnętrznej, która zdaniem Organu I instancji nie wskazuje, aby służyła głównie do celów związanych z gospodarką leśną. Organ pominął tu rozszerzenie argumentacji, poprzestając na tym krótkim stwierdzeniu. Uznał jednak za konieczne w tym przypadku wyłączenie z produkcji leśnej terenu objętego użytkowaniem Ls.

W ocenie skarżącego, prezentowaną przez Organ I instancji lakoniczną argumentację należy uznać za nietrafną i nie mającą usprawiedliwionych podstaw, ponieważ nie da się jej pogodzić z treścią obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, jak też z racjonalną wykładnią prawa uwzględniającą zasady demokratycznego państwa prawnego.

W przedmiotowej sprawie istota problemu sprowadza się do wykładni przepisów ustawy o lasach, które definiują zarówno czym jest las i droga leśna. I tak, lasem w rozumieniu ustawy jest m.in. grunt 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 wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. W świetle ustawy drogi leśne wchodzi w skład lasu. Zaś drogami leśnymi według ustawy są drogi położone w lasach niebędące drogami publicznymi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy mamy do czynienia z budową drogi wewnętrznej, która nie będzie stanowić drogi publicznej w rozumieniu przepisów o drogach publicznych (nawiasem, w myśl ustawy o drogach publicznych, jeżeli droga leśna nie stanowi drogi publicznej to będzie kwalifikowana jako droga wewnętrzna). Co ważne, planowana droga nie znajduje się w ciągu drogi publicznej i nie łączy się bezpośrednio z żadną drogą publiczną. Jak już wspomniano na wstępie, treść decyzji wyraźnie wskazuje na projektowanie drogi wewnętrznej. Jej przebieg planowany jest wzdłuż istniejącego obszaru leśnego, do którego zaplanowane są zjazdy (w załączeniu, dla lepszego zobrazowania sytuacji, przedstawiono rysunek z projektem planowanej drogi wewnętrznej ze zjazdami). Zatem charakter projektowanej drogi bezsprzecznie stoi w zgodzie z definicją drogi leśnej, a jej lokalizacja jednoznacznie wskazuje na bezpośrednie umiejscowienie przy i na gruntach leśnych.

Co się zaś tyczy jej połączenia z istniejącą drogą wewnętrzną prowadzącą do zabudowań mieszkalnych, to ta okoliczność w żadnej mierze nie może powodować utraty przymiotu drogi, która służy jako droga dojazdowa do lasu. Skarżący swoje stanowisko opiera na analogicznym do sprawy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2019r., II SA/Kr 1605/18, odnoszącego się do drogi dojazdowej do gruntów rolnych. Skład Sądu stwierdził, że „podziela stanowisko organu planistycznego, że tereny dróg wewnętrznych 2KDW wyznaczone na działce nr 105/7, a stanowiące drogę dojazdową między innymi do gruntów rolnych (dz. nr 105/5 i 105/6), nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, pomimo że kwestionowana droga wewnętrzna służy nie tylko obsłudze terenów rolnych, ale także obsłudze terenu nierolniczego, tj. 4MN - zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Skoro zatem zaznaczona w załączniku graficznym na rysunku planu droga wewnętrzna 2KDW stanowi drogę dojazdową między innymi do gruntów rolnych (dz. nr 105/5 i 105/6), to stanowi grunt rolny, a przy takiej kwalifikacji nie jest wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Niekwestionowana jest przy tym przytoczona przez stronę skarżącą okoliczność, iż droga wewnętrzna 2KDW służy także obsłudze terenu nierolniczego, tj. obszaru oznaczonego symbolem 4MN - zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Nie może jednak - jak trafnie podnosi organ planistyczny - ująć z pola widzenia fakt, iż droga 2KDW stanowi także jedyny dojazd do działki rolnej nr 105/5 (tereny 3R). To z kolei wcale nie ujmuje tej drodze rolniczego jej wykorzystania. Sąd przy tym zauważa, że norma art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dla utrzymania statusu gruntu rolnego nie wymaga, by dany grunt stanowił drogę dojazdową wyłącznie do gruntów rolnych. Zatem w niniejszym przypadku przesłanka z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych została spełniona. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 4 pkt 20 zawiera definicję legalną drogi dojazdowej do gruntów rolnych, gdzie ilekroć w ustawie jest mowa o drogach dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych - rozumie się przez to drogi zakładowe prowadzące do gospodarstw rolnych i leśnych oraz drogi wiejskie w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. (...) Sąd podziela stanowisko organu planistycznego, że skomunikowanie drogą 2KDW (droga wewnętrzna dojazdowa - działka ewidencyjna nr 105/7, która według ewidencji gruntów stanowi użytek R111a) terenu rolnego stanowiącego działki nr 105/5 i 105/6 oraz przeznaczonego do zabudowy mieszkaniowej działki 105/4, na terenie przylegającym do obszaru rolnego, nie zmienia w żaden sposób przeznaczenia drogi wiejskiej, zatem nie ma

obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze co do działki ewidencyjnej nr 105/7, oznaczonej na rysunku polanu symbolem 2KDW.”

Zgodnie z przytoczonym wyrokiem, nie sposób uznać, że budowa przedmiotowej drogi powinna zostać poprzedzona wyłączeniem gruntu leśnego z produkcji leśnej. Nie ma przy tym znaczenia, że korzystać z tej drogi mogą też inne podmioty, gdyż nie zmienia to planowanego pierwotnego przeznaczenia. Oznacza to, iż grunty zajęte pod drogi dojazdowe do gruntów leśnych w dalszym ciągu pozostają gruntami leśnymi i w razie ich zajęcia pod tego typu drogę, z woli ustawodawcy uznaje się, iż w takim wypadku nie dochodzi do ich wyłączenia z produkcji leśnej.

Niezależnie od powyższego, Organ I instancji zaniedbał w sprawie jeszcze inne czynności i zasady procesowe, w szczególności nie dochował terminu 2 tygodni na zajęcie stanowiska. Zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzgodnień, o których mowa w ust. 4, dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie - uzgodnienie uważa się za dokonane. W świetle orzecznictwa sądowego tryb uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy przez właściwy organ obarczony jest terminem prawa materialnego, będącym terminem zawitym, a co za tym idzie, nie podlegającym przedłużeniu ani przywróceniu. Po jego upływie organ uzgadniający traci kompetencje do orzekania (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2021r., VIII SA/Wa 182/21). Ponadto stosownie do dyspozycji art. 57 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, mającego zastosowanie w niniejszym przypadku, termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Jak już w osnowie zażalenia zauważono, stan faktyczny w tej kwestii przedstawia się następująco. Doręczenie wystąpienia o uzgodnienie nastąpiło drogą elektronicznej platformy ePUAP w dniu 27 lutego 2025 roku, natomiast nadanie skarżonego postanowienia w placówce pocztowej zaszło dopiero 14 marca 2025 roku. Ustawowo określony termin 2 tygodni na uzgodnienie upłynął zaś z dniem 13 marca 2025 roku. Organ I instancji spóźniając się o jeden dzień z nadaniem przesyłki listowej, istotnie uchybił

terminowi załatwienia sprawy. W tym kontekście należy uznać, że Organ I instancji uzgodnił projekt decyzji tzw. milczącą zgodą. W ocenie skarżącego nie ma tu znaczenia data wydania (podpisania postanowienia), lecz rzeczywista data nadania przesyłki listowej. Inne rekonstruowanie sytuacji faktyczno- prawnej mogłoby bowiem prowadzić do poważnych nadużyć, gdzie organ uzgadniający w nieokreślonym i dowolnym czasie mógłby dokonywać nadawania przesyłek, zaś organ wydający warunki zabudowy narażony byłby w tym czasie na kary administracyjne z tytułu niewydania decyzji w ustawowym terminie.

Ponadto w zaskarżonym postanowieniu nie znajdziemy adekwatnego i obiektywnego uzasadnienia przyczyn, z powodu których Organ I instancji uznał, że charakter i lokalizacja planowanej drogi powoduje konieczność wyłączenia użytków leśnych z produkcji leśnej, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa procesowego.

Błędna ocena sytuacji faktycznej i prawnej oznacza, że zaskarżone postanowienie zostało wydane z istotnym naruszeniem przepisów prawa. W tym stanie rzeczy skarżący wnioskuje jak na wstępie.

Załącznik:

- rysunek z projektem planowanej drogi wewnętrznej ze zjazdami

WÓJT GMINY


mgr Jan Skrzekut