

UCHWAŁA NR X/68/25
RADY MIASTA RAWA MAZOWIECKA

z dnia 7 lutego 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka

Na podstawie art. 229 pkt 3 oraz art. 237 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) **Rada Miasta Rawa Mazowiecka uchwala, co następuje:**

§ 1. Uznaje się skargę Stowarzyszenia „Towarzystwo Naukowe Debata i Nauka” z siedzibą przy ul. Familijnej 28 w Toruniu na działalność Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka polegającą na naruszeniu słusznego interesu obywateli, zasady praworządności i nienależytym wykonywaniem obowiązków - za bezzasadną z przyczyn przytoczonych w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miasta Rawa Mazowiecka do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia jej skargi, o której mowa w §1 poprzez doręczenie jej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miasta
Rawa Mazowiecka

Grażyna Dębska

UZASADNIENIE

W dniu 14 listopada 2024 r. wpłynęła do Rady Miasta Rawa Mazowiecka skarga Stowarzyszenia „Towarzystwo Naukowe Debata i Nauka” z siedzibą przy ul. Familijnej 28 w Toruniu na działalność Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka polegającą na naruszeniu słusznego interesu obywateli, zasady praworządności i nienależytym wykonywaniu obowiązków. Pismem z dnia 11 grudnia 2024 r. skarżący został poinformowany, iż z uwagi na konieczność przeprowadzenia wnikliwego postępowania wyjaśniającego w sprawie zarzutów stawianych w skardze, zostanie ona rozpatrzona przez Radę Miasta w terminie do dnia 14 lutego 2025 r.

W skardze tej skarżący zarzuca Burmistrzowi naruszenie zasady praworządności poprzez możliwe wydanie przez Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka, z rażącym naruszeniem prawa decyzji w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości: decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.6.2017 z dnia 5 grudnia 2018 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.2.2019.GC z dnia 12 czerwca 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.3.2019.GC z dnia 12 czerwca 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.6.2019.GC z dnia 12 czerwca 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.19.2019.GC z dnia 11 sierpnia 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.15.2020.GC z dnia 17 marca 2021 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.23.2020.GC z dnia 31 maja 2021 r. – tj. z naruszeniem art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto, skarżący podnosi możliwość naruszenia słusznego interesu obywateli i nienależytego wykonywania obowiązków poprzez niezgłoszenie sprzeciwu w sprawie usunięcia drzew i krzewów z nieruchomości położonych pomiędzy ul. 1 Maja, Faworną a rzeką Rawką, tj. działek oznaczonych w ewidencji gruntów nr: 395, 396, 397, 398, 399, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 343/5, 343/6, 343/7, 413, 409, 343/40, 343/42, 414, 410, 343,41, 343/20, 343/43, 415 i 411 położonych w obrębie 8 Miasta Rawa Mazowiecka (obszar około 2,4 ha).

Stosownie do dyspozycji przepisu art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skargi, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), jest rada gminy.

Rada Miasta Rawa Mazowiecka po zapoznaniu się z istotą skargi i stanowiskiem jej Komisji Skarg, Wniosków i Petycji- uznała przedmiotową skargę za bezzasadną.

Teren położony pomiędzy ul. 1 Maja, ul. Faworną a rzeką Rawką, który pozostaje w zainteresowaniu skarżącego Stowarzyszenia, w latach 70. został przeznaczony pod urządzenie strefy ochronnej wybudowanych studni miejskich a poszczególne działki zostały wywłaszczane na rzecz Skarbu Państwa. W celu zagospodarowania strefy posadzono tam drzewa i krzewy. W latach 90. wydane zostały decyzje o lokalizacji inwestycji obejmującej budowę Ujęcia Wód Podziemnych. Ujęcie to zostało włączone do eksploatacji w 1994 r., jednak z uwagi na jego niewystarczającą wydajność, w 1999 r. podjęto decyzję o jego wyłączeniu z eksploatacji a następnie o jego likwidacji. W latach 2004 – 2005 prowadzone były postępowania dotyczące zwrotu byłym właścicielom działek, z uwagi na niezrealizowanie celu wywłaszczenia. W 2005 r. właściciele, którzy odzyskali swoje działki złożyli wniosek o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod tereny mieszkaniowe z usługami. Zgodnie z uchwałą Nr XXXVI/288/09 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rawa Mazowiecka w obszarze pomiędzy ul. 1 Maja, ul. Faworną a rzeką Rawką został wyznaczony kierunek

rozwoju „BM3 – obszary zabudowy o dominującej formie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami i zakładami produkcyjnymi niezaliczonymi do przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko”. Uchwałą Nr LIII/384/2010 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 27 października 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Rawy Mazowieckiej, obszary położone w rejonie ulic: Skierniewickiej, Laskowej, Pszenicznej, Jeżowskiej i Ogrodowej, Jeżowskiej, Kazimierza Wielkiego i Mszczonowskiej, Jerozolimskiej i Zamkowa Wola, Białej, Aleksandrówka, Kolejowej i Łowickiej, Krakowskiej i Południowej, Słowackiego i Fawornej, Solidarności, Tomaszowskiej, Osada Dolna i Krakowskiej, Krakowskiej, Fawornej, Księża Domki, Katowickiej i Tatar (Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2010 r. Nr 357 poz. 3222) przedmiotowy obszar został przeznaczony pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami o symbolach 8.96.Mnu i 8.97.MNu oraz pod tereny dróg publicznych – drogę dojazdową o symbolu 8.95.KDD.

Na początku marca 2018 r. właściciele działek zwrócili się do Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z prośbą o wybudowanie drogi dojazdowej do terenów mieszkaniowych zlokalizowanych w tej części Rawy Mazowieckiej (tj. drogi o symbolu planu 8.95.KDD). Podczas spotkania omówiono warunki zagospodarowania terenów mieszkaniowych, do obsługi których została zaprojektowana droga dojazdowa oraz wyjaśniono, że Miasto będzie mogło przystąpić do budowy drogi dopiero, gdy stanie się właścicielem terenu niezbędnego do jej wybudowania. Następnie, w dniu 27 marca 2018 r. do Urzędu Miasta wpłynęło pismo, w którym właściciele działek oświadczyli, że wyrażają zgodę na przystąpienie do procedury podziałowej działek zlokalizowanych pomiędzy ul. 1 Maja, ul. Faworną i rzeką Rawką. Zgodnie z ustaleniami pomiędzy Burmistrzem a właścicielami, zainteresowani przystąpili do zlecenia wykonywania podziałów geodezyjnych i decyzje zatwierdzające podziały wydawano sukcesywnie od końca 2018 r.

Zdaniem skarżącego, zarzut rażącego naruszenia prawa powinien opierać się na rażącym naruszeniu art. 93 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Skarżący zarzuca Burmistrzowi naruszenie ww. przepisu z uwagi na wydanie decyzji zatwierdzającej podział, w wyniku którego wydzielony działki nr 398 i 399 (32 m²) o nieregularnym kształcie i wymiarach uniemożliwiających jakiegokolwiek zabudowanie zabudową mieszkaniową jednorodziną z usługami, co stanowi wydzielenie działek niezgodnych z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Działki nr 398 i 399 zostały wydzielone w ramach podziału geodezyjnego nieruchomości składającej się z działek 288/1, 343/3 i 343/15, która znajduje się na terenie o symbolu 8.97.MNu przeznaczonym pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami zgodnie z uchwałą Nr LIII/384/2010 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 27 października 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Rawy Mazowieckiej, obszary położone w rejonie ulic: Skierniewickiej, Laskowej, Pszenicznej, Jeżowskiej i Ogrodowej, Jeżowskiej, Kazimierza Wielkiego i Mszczonowskiej, Jerozolimskiej i Zamkowa Wola, Białej, Aleksandrówka, Kolejowej i Łowickiej, Krakowskiej i Południowej, Słowackiego i Fawornej, Solidarności, Tomaszowskiej, Osada Dolna i Krakowskiej, Krakowskiej, Fawornej, Księża Domki, Katowickiej i Tatar (Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z 2010 r. Nr 357 poz. 3222). Zgodnie z §11 ust. 4 pkt 2 lit. i ustalono zasady podziału: - wielkość działki budowlanej od 400 m² do 1500 m², przy zachowaniu szerokości frontów działek minimum 10 m, - działki gruntu, nie spełniające powyższego warunku mogą być wydzielane wyłącznie jako części uzupełniające innych nieruchomości w celu utworzenia działki budowlanej. Zgodność podziału przedmiotowej nieruchomości z ustaleniami miejscowego planu została stwierdzona postanowieniem Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.23.2020.MK z dnia 29 grudnia 2020 r., gdyż działki nr 398 i 399 zostały wydzielone zgodnie z §11 ust. 4 pkt 2 lit. i tiret drugie ww. uchwały Nr LIII/384/2010 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 27 października 2010 r. Zgodnie z uzasadnieniem ww. postanowienia, działka nr 398 została wydzielona jako część uzupełniająca działki nr 405, z którą będzie

tworzyła jedną nieruchomości, zaś działka nr 399 została wydzielona jako część uzupełniająca działki nr 406, z którą będzie tworzyła jedną nieruchomości.

Wobec powyższego, zarzut skarżącego Stowarzyszenia o naruszeniu przez Burmistrza kryterium zgodności podziału z ustaleniami planu miejscowego przy wydawaniu decyzji podziałowej, jest całkowicie bezzasadny.

Ponadto, skarżący zarzuca Burmistrzowi naruszenie art. 93 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie braku zapewnienia dostępu nowo wydzielanych działek do drogi publicznej. W tym miejscu należy podkreślić, że podziały geodezyjne odbywały się na wniosek właścicieli, zgodnie z ustaleniami z Burmistrzem Miasta Rawa Mazowiecka i w oparciu o cel dotyczący wydzielania działek pod tereny dróg publicznych – drogę dojazdową o symbolu obowiązującego planu miejscowego 8.95.KDD.

Zarzut naruszenia art. 93 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest całkowicie niezasadny, ponieważ zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych *„artykuł 93 ust. 3 w zw. z art. 99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadzają ogólny zakaz dokonywania podziału prawnego nieruchomości, jeżeli w jego wyniku miałyby powstać nieruchomości pozbawione dostępu do drogi publicznej. Jednocześnie należy jednak podkreślić, że w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do ustalania w treści decyzji podziałowej konkretnego sposobu (przebiegu) służebności mających zapewnić taki dostęp ani nawet wskazania działek, na jakich mają zostać ustanowione. W samej decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości umieszcza się jedynie zastrzeżenie konieczności zapewnienia dostępu do drogi publicznej wydzielonym działkom gruntu, bez wskazywania konkretnych rozwiązań projektowych w tym względzie. Ustawowe zastrzeżenie niedopuszczalności dokonania podziału nieruchomości, jeżeli projektowane do wydzielania działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej, należy więc odnieść do chwili, w której działki te będą zbywane. Mogą być zatem wydzielone w ramach podziału nieruchomości, bez zapewnienia im prawnie odrębnego dostępu do drogi publicznej na etapie zatwierdzenia podziału, ale ich zbycie na odrębną własność jest możliwe tylko przy jednoczesnym zapewnieniu przez zbywcę prawnego dostępu do drogi publicznej”* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r. o sygn. akt IV SA/PO 454/19, opubl. Legalis nr 2236986). Na etapie zatwierdzania projektów podziału nieruchomości nie jest zatem wymagane ustanawianie stosownych służebności, a nawet nie jest wymagane wskazywanie konkretnych rozwiązań projektowych mających na względzie dostęp do drogi publicznej.

W ww. decyzjach zatwierdzających projekt podziału nieruchomości znajdują się zastrzeżenia o tym, że przedmiotowe działki będą posiadały dostęp do drogi publicznej, w których dodatkowo wskazano, przez które działki ten dostęp będzie realizowany ponieważ:

a) w decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 11 sierpnia 2020 r. znak: GT.6831.19.2019.GC wskazano, że nowo wydzielona działka o nr 343/43 będzie posiadała dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 343/42 stanowiącą część nowo projektowanej drogi dojazdowej oznaczonej symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji) oraz wskazano wprost, że działka nr 343/42 wydzielona została pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową i przechodzi z mocy prawa na własność gminy Miasto Rawa Mazowiecka z dniem, w którym przedmiotowa decyzja stanie się ostateczna;

b) w decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 17 marca 2021 r. znak: GT.6831.15.2020.GC wskazano, że nowo wydzielone działki o nr 413, 415 będą posiadały dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 414 stanowiącą część nowo projektowanej drogi dojazdowej o symbolu planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji) oraz wskazano wprost, że działka nr 414 wydzielona została pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową i przechodzi z mocy prawa na własność gminy Miasto Rawa Mazowiecka z dniem, w którym przedmiotowa decyzja stanie się ostateczna;

c) w decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 31 maja 2021 r. znak: GT.6831.23.2020.GC wskazano, że nowo wydzielone działki o nr 395, 397 będą posiadały dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 396 stanowiącą część nowo projektowanej drogi dojazdowej oznaczonej symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji), a nowo wydzielona działka 398 będzie stanowiła jedną nieruchomości z sąsiednią działką nr 405 i będą one posiadały dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 396 stanowiącą część nowo projektowanej drogi dojazdowej oznaczonej symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji), zaś nowo wydzielona działka 399 będzie stanowiła jedną nieruchomości z sąsiednią działką nr 406 i będą one posiadały dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 396 stanowiącą część nowo projektowanej drogi dojazdowej oznaczonej symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji) oraz wskazano wprost, że działka nr 396 wydzielona została pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową i przechodzi z mocy prawa na własność gminy Miasto Rawa Mazowiecka z dniem, w którym przedmiotowa decyzja stanie się ostateczna;

d) w decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 12 czerwca 2020 r. znak: GT-II.6831.3.2019.GC wskazano, że nowo wydzielone działki nr 409, 411 będą posiadały dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 410 i dalej przez nowo projektowaną drogę dojazdową oznaczonej symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji) oraz wskazano wprost, że działka nr 410 wydzielona została pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową i przechodzi z mocy prawa na własność gminy Miasto Rawa Mazowiecka z dniem, w którym przedmiotowa decyzja stanie się ostateczna;

e) w decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 12 czerwca 2020 r. znak: GT-II.6831.2.2019.GC wskazano, że nowo wydzielone działki nr 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408 będą posiadały dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 404 i dalej przez nowo projektowaną drogę dojazdową oznaczonej symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji) oraz wskazano wprost, że działka nr 404 wydzielona została pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową i przechodzi z mocy prawa na własność gminy Miasto Rawa Mazowiecka z dniem, w którym przedmiotowa decyzja stanie się ostateczna;

f) w decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 12 czerwca 2020 r. znak: GT-II.6831.6.2019.GC wskazano, że nowo wydzielona działka nr 343/41 będzie posiadała dostęp do drogi publicznej powiatowej – ulicy Fawornej przez działkę nr 343/40 i dalej przez nowo projektowaną drogę dojazdową oznaczonej symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji) oraz wskazano wprost, że działka nr 343/40 wydzielona została pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową i przechodzi z mocy prawa na własność gminy Miasto Rawa Mazowiecka z dniem, w którym przedmiotowa decyzja stanie się ostateczna;

g) w decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 5 grudnia 2018 r. znak: GT-II.6831.6.2018.GC wskazano, że nowo wydzielona działka nr 343/36 będzie stanowiła dojście od nowo projektowanej drogi dojazdowej o symbole planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji) do ścieżki rowerowej biegnącej wzdłuż rzeki Rawki, a nowo wydzielone działki nr 343/31, 343/32, 343/33, 343/34, 343/36, 343/37, 343/38, 343/39 będą posiadały dostęp do ulicy Fawornej przez działkę o numerze 343/35 i dalej przez nowo projektowaną drogę dojazdową oznaczoną symbolem planu 8.95.KDD (teren przeznaczony pod tereny dróg publicznych – ulicę dojazdową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym to planie mowa w uzasadnieniu decyzji).

W związku z powyższym gmina Miasto Rawa Mazowiecka, z chwilą w której powyższe decyzje stały się ostateczne z mocy prawa w trybie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stała się właścicielem powyższych działek o nr: 343/42, 414, 396, 410, 404, 343/40 (przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod tereny dróg publicznych), a zatem nie mogła równocześnie ustanowić na przedmiotowych działkach stosownych służebności, jednakże w świetle powyżej cytowanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r. o sygn. akt IV SA/Po 454/19 nie jest wymagane ustanawianie stosownych służebności, a nawet nie jest wymagane wskazywanie konkretnych rozwiązań projektowych mających na względzie dostęp do drogi publicznej.

Wypełniając ustalenia spotkania z marca 2018 r. w budżecie Miasta Rawa Mazowiecka zaplanowane zostały środki na budowę drogi dojazdowej do terenów mieszkaniowych położonych pomiędzy ul. 1 Maja, ul. Faworną i rzeką Rawką. Z uwagi na fakt, iż nie wszyscy właściciele wydzielili teren pod budowę przedmiotowej drogi ze swoich działek, czyli Miasto nie posiadało w 100% terenu pod budowę tej drogi, zdecydowano o jej budowie w trybie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (zrid). Wobec powyższego, we wrześniu 2023 r. złożono projekt architektoniczno-budowlany dla zamierzenia inwestycyjnego obejmującego m. in. budowę drogi publicznej o nowej konstrukcji wraz ze zjazdami do Starosty Rawskiego, który wszczął postępowanie i jest ono nadal procedowane.

Sprawa budowy drogi dojazdowej do terenów mieszkaniowych położonych pomiędzy ul. 1 Maja, ul. Faworną i rzeką Rawką wzbudziła wiele emocji wśród właścicieli działek położonych na tym obszarze. Była i jest również przedmiotem zainteresowania polityków. Wobec udostępnienia przez Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka dokumentacji dotyczącej podziałów działek na obszarze położonym pomiędzy ul. 1 Maja, ul. Faworną i rzeką Rawką posłowi na Sejm RP, część przekazanych decyzji, czyli decyzji, o których mowa w przedmiotowej skardze, podlegała kontroli przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach. W wyniku postępowania prowadzonego przez SKO, w stosunku do decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.2.2019.GC z dnia 12 czerwca 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.3.2019.GC z dnia 12 czerwca 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.6.2019.GC z dnia 12 czerwca 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.19.2019.GC z dnia 11 sierpnia 2020 r., decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.15.2020.GC z dnia 17 marca 2021 r. i decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.23.2020.GC z dnia 31 maja 2021 r. stwierdzono wydanie ww. decyzji z naruszeniem prawa i nie stwierdzono nieważności ww. decyzji z uwagi na wywołane decyzją nieodwracalne skutki prawne, zaś w stosunku do decyzji Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka znak: GT-II.6831.6.2017 z dnia 5 grudnia 2018 r. SKO stwierdziło nieważność decyzji. Jednakże, w wyniku złożonej przez Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, SKO postanowiło wstrzymać z urzędu wykonanie zaskarżonej decyzji. Postanowieniem z dnia 5 grudnia 2024 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odrzucił skargę

Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka, stwierdzając, że Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka jako organ wydający decyzję podziałową, nie miał prawa wniesienia skargi. Problematyka wydania decyzji z naruszeniem prawa nie była więc badana przez WSA w Łodzi a wobec postanowienie dotyczące odrzucenia skargi Burmistrza zostało zaskarżone skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zasada praworządności, powoływana przez Skarżącą jako naruszona przez Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka, jest jedną z naczelných zasad konstytucyjnych oraz zasad prawa administracyjnego. Została ona uregulowana w art. 7 Konstytucji, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności została też uregulowana w innych aktach prawnych. Zasada praworządności pełni szczególną rolę w prawie administracyjnym, będąc jedną z zasad ogólnych tej gałęzi prawa. Art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, że „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Zgodnie z art. 7 k.p.a. „organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

Mając na uwadze rozważania zawarte powyżej, dotyczące procedury wydawania decyzji w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości, nie ma jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady praworządności przez Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka.

Powyższy zarzut jest tym bardziej nieuzasadniony, z uwagi na fakt brak istnienia w obrocie prawnym prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Jednocześnie wskazać należy, że samo wydanie decyzji z naruszeniem prawa nie pozwala na postawienie zarzutu naruszenia zasady praworządności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17, instytucja stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa pozwala zrealizować zarówno zasadę praworządności, jak i zasadę zaufania obywatela do państwa i wywodzone z niej zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych z jak najmniejszym uszczerbkiem dla nich.

Ponadto Skarżący zarzuca możliwość naruszenia "słusznego interesu obywateli i nienależyte wykonywanie obowiązków. Kwestia ta uwypukla się w kwestii usunięcia drzew i krzewów z nieruchomości położonych pomiędzy ul. 1 Maja, Faworną a rzeką Rawką". Skarżący powołuje się na działki oznaczone w ewidencji gruntów nr: 395, 396, 397, 398, 399, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 343/5, 343/6, 343/7, 413, 409, 343/40, 343/42, 414, 410, 343/41, 343/20, 343/43, 415 i 411 położonych w obrębie 8 Miasta Rawa Mazowiecka.

Jednocześnie Skarżący nie wskazuje w jaki sposób miałyby dojść do naruszenia „słusznego interesu obywateli”.

Na przełomie 2022 i 2023 r. Urząd Miasta Rawa Mazowiecka prowadził postępowania w sprawie wycięcia drzew, na podstawie złożonych zgłoszeń przez właścicieli działek nr ewid. 395, 397, 398, 401, 402, 403, 405, 406, 407, 408, 343/5, 343/6, 343/7, 413, 409, 343/41, 343/20, 343/43, 415 i 411 położonych w obrębie 8 miasta Rawa Mazowiecka. Zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 i poz. 1940 – zwanej dalej uop) zezwolenie na usunięcie drzewa i krzewu nie jest wymagane w przypadku drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Na tej podstawie nie stosuje się art. 83 ust. 1 uop. Oznacza to, że osoba fizyczna spełniająca powyższe kryteria nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia od Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka, lecz dokonuje zgłoszenia zgodnie z art. 83f ust. 4 uop, który stanowi, iż w przypadku, o którym mowa

w ust. 1 pkt 3a, właściciel nieruchomości jest obowiązany dokonać zgłoszenia do właściwego organu, usunięcia drzewa, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza:

- 1) 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego;
- 2) 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego;
- 3) 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew.

Podczas przeprowadzonych oględzin współwłaściciele działek oświadczyli, że usunięcie drzew nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, lecz głównie z budową domów jednorodzinnych oraz złym stanem zdrowotnym drzew. Skarżący zarzuca także prawdopodobieństwo usunięcia drzew i krzewów w okresie lęgowym. Jednak w trakcie oględzin w obrębie drzew przeznaczonych do usunięcia nie stwierdzono występowania gatunków chronionych, tj. dziko występujących roślin, zwierząt, grzybów oraz gniazd ptasich. Zgłaszający został dodatkowo pouczony o obowiązku dokonania ponownych oględzin bezpośrednio przed wycinką, a w przypadku stwierdzenia gatunków chronionych, że usunięcie drzew będzie możliwe po uzyskaniu zezwolenia na podstawie art. 56 uop na odstępstwa od zakazów, określonych w art. 51 i 52 wyżej cytowanej ustawy.

W zakresie działek nr ewid. 396, 399, 404, 343/40, 343/42, 414, 410 położonych w obrębie 8 miasta Rawa Mazowiecka nie było prowadzone postępowanie w sprawie wycięcia drzew oraz nie została przeprowadzona wycinka.

W dalszej części skargi Stowarzyszenie stoi na stanowisku, że Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka powinien w ww. przypadku zgłosić sprzeciw na podstawie art. 83f ust. 8 uop, z uwagi na utworzony w 1983 r. rezerwat przyrody „Rawka”. Art. 83f ust. 15 uop określa kiedy Burmistrz obligatoryjnie wnosi sprzeciw, tj.:

- 1) jeżeli zgłoszenie dotyczy usunięcia drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie,
- 2) w przypadku nieuzupełnienia zgłoszenia w trybie określonym w ust. 9.

Natomiast fakultatywne przesłanki do wniesienia sprzeciwu określa art. 83f ust.14 uop, zgodnie z którym, organ prowadzący postępowanie może wnieść sprzeciw w przypadku:

1) lokalizacji drzewa:

- a) na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków,
- b) na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zieleń lub chronionym innymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- c) na terenach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5;

2) spełnienia przez drzewo kryteriów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 3.

Po dokonaniu analizy zebranych materiałów, stwierdzono brak podstaw do wniesienia sprzeciwu na podstawie wyżej przywołanych przepisów. Wniesienie sprzeciwu (zgodnie z oczekiwaniami Stowarzyszenia) w prowadzonych postępowaniach administracyjnych stanowiłoby naruszenie zasady praworządności oraz słusznego interesu obywateli oraz zasady prawdy obiektywnej.

Jednocześnie należy podkreślić, że – wbrew twierdzeniom stowarzyszenia - wymienione działki nie graniczą bezpośrednio z rezerwatem przyrody „Rawka” oraz znajdują się poza jego granicami, natomiast obszar chronionego krajobrazu Górnej i Środkowej Rawki nie został utworzony. Teren ten też nie należy do obszarów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 uop, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej uop.

Ponadto Skarżący podnosi, że zgodnie z miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Rawa Mazowiecka na tym obszarze obowiązuje bezwzględny „zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko za wyjątkiem uzbrojenia terenu”, powołując się na §3 ust. 1 pkt. 88 lit d) (tj. zmiana lasu, innego gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokrytego roślinnością leśną – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienie mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu w granicach administracyjnych miast) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839).

Przedmiotowe działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Rawa Mazowiecka, uchwalonym przez Radę Miasta Rawa Mazowiecka uchwałą Nr LIII/384/2010 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 27 października 2010 r., przeznaczone są pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami o symbolach 8.96.Mnu i 8.97.MNu oraz pod tereny dróg publicznych – drogę dojazdową o symbolu 8.95.KDD. Obowiązujący na wskazanym terenie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ustala przeznaczenia terenu jako las oraz nie określa takiego sposobu zagospodarowania terenu.

W tym miejscu należy odwołać się do przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w szczególności do zawartej tam definicji lasu. W świetle art. 3 ww. ustawy lasem jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego
albo
- c) wpisany do rejestru zabytków.

2) 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.

Jednocześnie, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o lasach „w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące ustalenia granic i powierzchni lasu”. Oznacza to, że las czy inny grunt pokryty roślinnością leśną podlegający wylesieniu, o którym jest mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 ww. rozporządzenia, w rzeczowej ewidencji powinien być stosownie oznaczony. W świetle §9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków „grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione (...) dzielą się na:

- 1) lasy, oznaczone symbolem Ls;
- 2) grunty zadrzewione i zakrzewione, oznaczone symbolem Lz;
- 3) grunty pod rowami, oznaczone symbolem W.

Dla danego terenu brak jest zapisów oraz oznaczeń zarówno w ewidencji gruntów i budynków, jak i w uproszonym planie urządzenia lasu dla miasta Rawa Mazowiecka, określających rozpatrywany teren jako las-Ls. Tym samym, kierując się przepisami ustawy o lasach należy uznać, że drzewa rosnące na ww. działkach nie stanowiły lasu i nie podlegały wylesieniu, o którym jest mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na

środowisko, a jedynie wycince na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W związku z tym w opisanym przypadku usunięcie drzew nie stanowiło przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w §3 ust. 1 pkt 88 lit. d) przywołanego rozporządzenia.

W celu potwierdzenia powyższej argumentacji przytoczyć należy rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 946/17), który stwierdził, że *„w praktyce o kwalifikacji gruntu jako lasu w oparciu o kryterium przeznaczenia rozstrzygają dane z ewidencji gruntów prowadzonej na podstawie ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne – dalej p.g.k., która w art. 21 ust. 1 p.g.k. stanowi, że podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Nie może być sporządzony plan urządzenia lasu (lub uproszczony plan urządzenia lasu) ani wydana decyzja wyznaczająca zadania z zakresu gospodarki leśnej w odniesieniu do gruntu, który nie został uprzednio przeznaczony do produkcji leśnej”*.

„Stosowny zapis w ewidencji gruntów i budynków stanowi urzędowe potwierdzenie, że dany obszar jest lasem czy gruntem rolnym. Tego dowodu nie mogą samodzielnie kwestionować organy administracyjne czy też Sąd i w sposób odmienny sklasyfikować danego obszaru” (komentarz LEX do art. 3 ustawy o lasach, W. Radecki; wyrok NSA z 23 maja 2013 r., II OSK 215/12, wyrok NSA z 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, wyrok NSA z 15 października 2013 r., II OSK 1818/13, wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2011 r., I SA/Wa 1745/10, wyrok WSA w Poznaniu z 11 lipca 2013 r., II SA/Po 343/13, wyrok WSA w Poznaniu z 16 kwietnia 2014 r., II SA/Po 1301/13).

Rozwiązania kwestii owego przeznaczenia należy szukać w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Założeniem generalnym wynikającym z art. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dalej u.p.z.p., jest, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i dopiero jeżeli takiego planu nie ma – w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dlatego grunt może być przeznaczony do produkcji leśnej, co do zasady tylko miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli dany teren nie jest takim planem objęty - decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopiero potem jest miejsce na plan urządzenia lasu (lub uproszczony plan urządzenia lasu) lub decyzję wyznaczającą zadania z zakresu gospodarki leśnej i na samym końcu na zmianę w ewidencji gruntów.

Obowiązujący na wskazanym terenie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ustala przeznaczenia terenu jako las oraz nie określa takiego sposobu zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że termin „słuszny interes obywatela” zawarty w powołanym przepisie to interes, który chociaż nie jest oparty na prawie, to „zasługuje jednak na ocenę jako słuszny i dlatego organ administracji państwowej powinien wziąć go pod uwagę przy decydowaniu w indywidualnej sprawie z zakresu administracji państwowej” (Ogólne postępowanie, 1962, s. 110).

W ślad za piśmiennictwem należy natomiast przyjąć, że przepis ten może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do podejmowania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnych na podstawie tzw. uznania administracyjnego. W wypadku gdy prawo materialne upoważnia organ administracji publicznej do działania na zasadzie uznania, to przyznaje temu organowi sferę tzw. luzu

decyzyjnego, który może być częściowo determinowany zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Orzecznictwo sądowe jest w tej mierze zgodne (np. wyrok NSA w Katowicach z 18 grudnia 1995 r., SA/Ka 2198/94, LEX nr 27111, zgodnie z którym: „W sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej (§7 ust. 5 rozporządzenia z 18 maja 1990 r. w sprawie zwolnienia od podatków obrotowego i dochodowego..., Dz.U. Nr 35, poz. 203) nie ma podstaw do stosowania art. 7 k.p.a., który dotyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu”; wyrok NSA we Wrocławiu z 23 czerwca 1995 r., SA/Wr 2744/94, LEX nr 26845, w którym przyjęto, że: „Reguła wyrażona w art. 7 k.p.a. ma zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy. (Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex. opubl. 2025).

W zakresie postępowania administracyjnego w przedmiocie wycinki drzew, a w zasadzie możliwości złożenia przez organ sprzeciwu co do dokonanego zgłoszenia organ porusza się w ramach ściśle określonych przesłanek złożenia sprzeciwu, a uznaniowość jest ograniczona. W zgłoszeniach wycinki drzew, o których wspomina Skarżący nie zostały spełnione ani fakultatywne ani obligatoryjne przesłanki złożenia sprzeciwu.

Szczegółowa analiza stanu faktycznego i prawnego nie pozwala na postawienie zarzutu naruszenia przez Burmistrza Miasta Rawa Mazowiecka ani zasady praworządności, ani zasady uwzględniania słusznego interesu obywateli.

Mając na względzie powyższe przedmiotową skargę Rada Miasta Rawa Mazowiecka uznała za bezzasadną.

Pouczenie:

Art. 239 Kpa: W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, uznana została za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może, w odpowiedzi na tę skargę, podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.