



Warszawa, 19 października 2021 r.

## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ WDŚZOO.420.11.2021.maz/BL.11

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 w związku z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej Kpa, w związku z odwołaniem [REDAKTOWANE] z dnia 9 lutego 2021 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 22 stycznia 2021 r., znak: WOOŚ-II.420.539.2018.MP.37, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na *rozbudowie i modernizacji gminnej oczyszczalni ścieków w Grabowej, Gmina Rusinów, na działkach o nr ewid. 565, 566, 567, 568, 569/1, 570, 571 w obrębie Grabowa,*

**umarzam postępowanie odwoławcze.**

#### Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z dnia 22 stycznia 2021 r. RDOŚ w Warszawie, po rozpatrzeniu wniosku Gminy Rusinów z dnia 20 listopada 2018 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy 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. z 2020 r. poz. 283, ze zm.), dalej ustawa ooś, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W dniu 9 lutego 2021 r. odwołanie od powyższej decyzji wniósł [REDAKTOWANE]. Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu określonego w art. 129 § 2 Kpa – skarżący decyzję RDOŚ w Warszawie z dnia 22 stycznia 2021 r. otrzymał w dniu 1 lutego 2021 r.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Jak wynika z art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 127 ust. 3 ustawy ooś, GDOŚ jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowego odwołania.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 3 Kpa organ odwoławczy może umorzyć postępowanie odwoławcze. Wspomniany przepis będzie miał zastosowanie w sytuacji, kiedy postępowanie odwoławcze jest bezprzedmiotowe, przy czym bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego należy w takim przypadku wiązać ściśle z wykładnią przepisu art. 105 § 1 Kpa, ponieważ art. 138 § 1 pkt 3 Kpa nie formułuje samodzielnych przesłanek, pozwalających na stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania*

*Administracyjnego. Komentarz. 16. wydanie*, wyd.: C.H. Beck, Warszawa 2019 r., s. 612, 790). Bezprzedmiotowość postępowania może mieć miejsce m.in. wówczas, gdy odwołanie zostanie wniesione przez podmiot, któremu nie przysługuje przymiot strony postępowania, a wspomniana okoliczność zostanie ustalona po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w toku postępowania odwoławczego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 308/20, LEX nr 3146449).

Z sytuacją taką mamy do czynienia w analizowanej sprawie, bowiem skarżący nie posiada przymiotu strony niniejszego postępowania.

Ustawa ooś stanowi w art. 74 ust. 3a, z uwzględnieniem treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1712), że stroną postępowania w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca (inwestor) oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się na obszarze, na który oddziaływać będzie planowane przedsięwzięcie. Przez ww. obszar rozumie się:

- 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Z kolei art. 74 ust. 1 pkt 6 i ust. 3b ustawy ooś stanowią, że prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, organ ustala na podstawie dokumentów z ewidencji gruntów (w szczególności wypisu z rejestru gruntów) lub innych dokumentów przedłożonych przez wnoszącego podanie.

GDOŚ ustalił na podstawie kopii mapy ewidencyjnej, mapy z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, a także na podstawie informacji znajdujących się na s. 9-10 raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (stanowiących załączniki do pisma Gminy Rusinów z dnia 4 stycznia 2019 r., będącego uzupełnieniem wniosku z dnia 20 listopada 2018 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), że realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia ma mieć miejsce na działkach ewidencyjnych o numerach 565, 566, 567, 568, 569/1, 570, 571, położonych w obrębie Grabowa, gmina Rusinów. Natomiast w obszarze, na który oddziaływać będzie przedmiotowe przedsięwzięcie, znajdują się działki ewidencyjne oznaczone numerami 356, 401, 564, 569/2, 572, 579, położone w obrębie Grabowa, gmina Rusinów.

Z przeprowadzonej analizy materiału dowodowego zgromadzonego przez organ pierwszej instancji i GDOŚ, w tym dokumentów z ewidencji gruntów, obejmujących wyżej wymienione

nieruchomości, nie wynika, aby skarżący posiadał prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedmiotowe przedsięwzięcie. Na posiadanie prawa rzeczowego do takich nieruchomości nie wskazują również dokumenty przedłożone przez skarżącego, który powołuje się na działkę ewidencyjną o numerze [REDAKTOWANO], położoną w obrębie Grabowa, gmina Rusinów.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w wypisie z ewidencji gruntów Starostwa Powiatowego w Przysusze, stanowiącym załącznik do pisma Gminy Rusinów z dnia 4 stycznia 2019 r., znak: OŚ.600.1.2019, będącym uzupełnieniem wniosku o wydanie dla przedmiotowego przedsięwzięcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jako właściciele działki ewidencyjnej oznaczonej numerem [REDAKTOWANO] figurują [REDAKTOWANO] oraz [REDAKTOWANO]. Organ pierwszej instancji na podstawie pisma Urzędu Stanu Cywilnego w Rusinowie z dnia 13 lutego 2019 r., znak: USC.5362.28.2019, ustalił, że ww. osoby zmarły w dniach [REDAKTOWANO] r. (data śmierci [REDAKTOWANO]) oraz [REDAKTOWANO] r. (data śmierci [REDAKTOWANO]), czyli przed wszczęciem przedmiotowego postępowania. Ponadto w toku postępowania przed organem pierwszej instancji Sąd Rejonowy w Przysusze, pismem z dnia 8 marca 2019 r., poinformował RDOŚ w Warszawie, że nie jest w stanie stwierdzić, czy toczyło się postępowanie spadkowe po ww. osobach. Zgodnie z informacjami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków załączonej do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowej nieruchomości nie jest prowadzona księga wieczysta.

W toku postępowania odwoławczego GDOŚ ustalił, że organ pierwszej instancji uznał skarżącego za stronę postępowania na podstawie informacji udzielonej pismem Urzędu Gminy Rusinów z dnia 23 maja 2019 r., znak: Fn.3140.4.8.2019, z którego wynika, że skarżący widniał w ewidencji podatkowej gminy jako administrator działki ewidencyjnej o numerze [REDAKTOWANO] i podatnik podatku rolnego od tej nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Z powyższym nie sposób się zgodzić, bowiem administrowanie działką i opłacanie podatku rolnego nie stanowi prawa rzeczowego do nieruchomości, o którym mowa w art. 74 ust. 3a pkt 1 ustawy ooś.

Prawo rzeczowe jest dziedziną prawa cywilnego, która reguluje zarówno treść, jak i sposoby powstania, zmiany oraz wygaśnięcia prawnych form korzystania z rzeczy (por. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*. 13. wydanie, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 1-23). Polska doktryna prawa cywilnego w odniesieniu do prawa rzeczowego oparta jest na dwuzakresowym podziale na własność oraz ograniczone prawa rzeczowe, w ramach których sformułowana została zasada katalogu zamkniętego ograniczonych praw rzeczowych, co oznacza, że mianem ograniczonych praw rzeczowych można określić jedynie te, które zostały wymienione enumeratywnie w treści art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.), dalej Kc, a są nimi: użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebność, zastaw, hipoteka oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W konsekwencji należy stwierdzić, że w oparciu o ewidencję podatkową nie można ustalić posiadania prawa rzeczowego do danej działki ewidencyjnej, ponieważ ewidencja podatkowa – jak wskazuje sama nazwa – służy do gromadzenia informacji

dotyczących zobowiązań publicznoprawnych, a nie do zbierania danych w zakresie położenia nieruchomości i ich stanu prawnego.

W toku postępowania odwoławczego organ drugiej instancji wezwał skarżącego, pismem z dnia 8 czerwca 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.11.2021.maz/BL.1, oraz pismem z dnia 30 lipca 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.11.2021.maz/BL.5, do wykazania posiadania prawa rzeczowego do nieruchomości, o których mowa w art. 74 ust. 3a ustawy ooś, statuującego przymiot strony przedmiotowego postępowania.

W piśmie z dnia 28 czerwca 2021 r. skarżący podniósł między innymi, że RDOŚ w Warszawie, zawiadomieniem z dnia 30 maja 2018 r., znak: WOOŚ-II.420.539.2018.MP.17, uznał go za stronę postępowania i między innymi z tego powodu przysługuje mu przymiot strony w ramach postępowania odwoławczego od przedmiotowej decyzji RDOŚ w Warszawie. Należy w tym miejscu podnieść, że organ prowadzący postępowanie odwoławcze obowiązany jest każdorazowo przeprowadzić ocenę prawidłowości weryfikacji kręgu stron postępowania, który został ustalony przez organ pierwszej instancji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2017 r., II OSK 70/16, LEX nr 2411923). W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: *Organy administracyjne zobowiązane były do ustalania prawidłowego kręgu stron na każdym etapie postępowania administracyjnego i w razie stwierdzenia braku posiadania przez daną osobę tego przymiotu, powinno nastąpić pominięcie tej osoby w dalszym toku czynności procesowych. Przepisom K.p.a. [...] nieznaną jest sytuacja, w której raz przyznany status strony nie może być w dalszym toku postępowania administracyjnego zweryfikowany.* Oznacza to, że organ odwoławczy w celu realizacji zasady prawdy materialnej wyznaczonej treścią art. 7 Kpa, a objawiającej się w postaci obowiązku przeprowadzenia prawidłowego oraz rzetelnego postępowania, nie jest związany ustaleniami poczynionymi w tym zakresie przez organ pierwszej instancji. Słuszność takiego poglądu uzupełnia orzecznictwo sądów administracyjnych: *O tym bowiem, czy jest się stroną danego postępowania administracyjnego nie decyduje sama wola czy subiektywne przekonanie danego podmiotu bądź dopuszczenie go przez organ do udziału w nim lub poinformowanie o wyniku postępowania, ale okoliczność, czy istnieje przepis prawa materialnego pozwalający zakwalifikować interes danej osoby jako interes prawny* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Bd 353/17, LEX nr 2451228).

Skarżący do odpowiedzi na wezwanie z dnia 8 czerwca 2021 r. dołączył również dokument z dnia 28 marca 2018 r., nazwany *umową przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego*, na podstawie którego wywodzi, że z racji zawarcia ww. umowy przysługuje mu prawo rzeczowe do działki ewidencyjnej o numerze [REDAKTION] położonej w obrębie Grabowa, gmina Rusinów.

Kwestię charakteru prawnego posiadania należy rozpocząć od stwierdzenia, iż posiadanie (niezależnie od przypisywanego mu charakteru samoistnego lub zależnego), pomimo umiejscowienia stosownego uregulowania znajdującego się w przepisach księgi drugiej, tytule czwartym (art. 336-352) Kc nie stanowi prawa rzeczowego, a jedynie reguluje stan faktycznego władania określoną rzeczą. Jest to pogląd ugruntowany w orzecznictwie sądów powszechnych oraz doktrynie prawa cywilnego. *Posiadanie nie jest prawem podmiotowym (pełnym lub jedynie tymczasowym, szczególnym), lecz tylko stanem faktycznego władztwa osoby nad rzeczą* (J. Gudowski, *Kodeks cywilny*.

*Orzecznictwo. Pismiennictwo. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2019 r., s. 568). Zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądów: *Posiadanie jest stanem faktycznym, indywidualnym, nie jest prawem rzeczowym, jego ochrona przysługuje temu, kto faktycznie posiadał nieruchomości w określonym zakresie i wykaże zakres tego posiadania oraz fakt jego naruszenia* (wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 6 lutego 2019 r., III Ca 1344/18, LEX nr 2679840), przy czym zauważyć należy, że - przeciwie do twierdzenia skarżącego - kwestia prawnej ochrony posiadania przewidzianej w przepisach Kc jest zupełnie irrelevantna dla niniejszego postępowania administracyjnego, ponieważ zakaz naruszania posiadania sformułowany w treści art. 342 Kc odnosi się do sytuacji faktycznej w postaci samowolnego wyzucia z posiadania (co jest zagadnieniem związanym ściśle ze stosunkami cywilnoprawnymi, a nie administracyjnoprawnymi), a w szczególności zaś w żadnym stopniu nie wskazuje na to, czy określonemu podmiotowi przysługuje prawo rzeczowe do określonej rzeczy.

*Umowa przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego*, która została zawarta pomiędzy [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] nie wskazuje wyraźnie, jakiego rodzaju prawo nad rzeczą przysługuje zbywcy (poprzez użycie w umowie sformułowania *prawo do nieruchomości*), a próba zinterpretowania treści przepisów umowy zgodnie z wolą stron wzbudza wątpliwości co do istoty umowy i jej rzeczywistych skutków. W konsekwencji przedstawienia dokumentu, nazwanego *umową przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego*, w zależności od przyjęcia charakteru umowy potencjalnie może dojść do wzruszenia domniemania posiadania samoistnego działki ewidencyjnej o numerze [REDAKTOWANE] położonej w obrębie Grabowa, gmina Rusinów, na które to posiadanie skarżący się powołuje, ze względu na fakt, iż przekazującym nieruchomości w posiadanie jest [REDAKTOWANE], a nie [REDAKTOWANE]. Ponadto umowa zawarta pomiędzy [REDAKTOWANE] a [REDAKTOWANE] nie potwierdza nadania jakichkolwiek uprawnień [REDAKTOWANE], ponieważ [REDAKTOWANE] nie widnieje w ewidencji gruntów jako właściciel powyższej działki, tym samym nie można przyjąć, że jest on uprawniony do rozporządzania prawem własności do tej nieruchomości, jak i do ustanawiania jakiegokolwiek ograniczonego prawa rzeczowego na niej. Dokument ten budzi poważne wątpliwości co do rzeczywistej treści umowy i jej skutków prawnych z powodu lakonicznie sformułowanych postanowień umownych, niedookreślenia, jakie prawo przysługuje podmiotowi przenoszącemu posiadanie, a także z tego powodu, że posiadanie jest stanem faktycznego władztwa nad rzeczą, a nie prawem rzeczowym; fakt zawarcia *umowy przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego* z dnia 28 marca 2018 r. pomiędzy [REDAKTOWANE] a [REDAKTOWANE] nie wywiera skutku prawnego w postaci nabycia przez skarżącego praw rzeczowych do działki ewidencyjnej oznaczonej numerem [REDAKTOWANE] położonej w obrębie Grabowa, gmina Rusinów.

W treści pisma [REDAKTOWANE] z dnia 16 sierpnia 2021 r., stanowiącego odpowiedź na ponowne wezwanie do wskazania posiadania prawa rzeczowego do nieruchomości, o których mowa w art. 74 ust. 3a ustawy o oskarżający wskazał, że nie jest spadkobiercą w odniesieniu do zmarłych [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE]. GDOŚ nie posiada kompetencji przyznanych prawem do określania kręgu spadkobierców. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż pomimo treści normy wynikającej z art. 924 w związku z art. 925 Kc, według której spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku (śmierci spadkodawcy), to na płaszczyźnie dowodowej podstawowym

dokumentem pozwalającym na ustalenie kręgu spadkobierców jest postanowienie sądu powszechnego o stwierdzeniu nabycia spadku lub akt notarialny poświadczenia dziedziczenia, który deklaratoryjnie potwierdza fakt dziedziczenia przez spadkobiercę, albowiem zgodnie z treścią art. 1025 § 2 Kc domniemywa się, że osoba, która uzyskała stwierdzenie nabycia spadku albo poświadczenie dziedziczenia, jest spadkobiercą. Pomimo faktu dwukrotnego skierowania wezwania do przedstawienia dokumentów o ww. charakterze lub innych dokumentów wskazujących na przysługujące mu prawo rzeczowe do działki ewidencyjnej o numerze [REDAKTOWANO] położonej w obrębie Grabowa, gmina Rusinów, skarżący nie przedstawił dokumentów pozwalających na ustalenie przez organ drugiej instancji posiadania przymiotu strony przez skarżącego.

Pismem z dnia 16 sierpnia 2021 r., stanowiącym odpowiedź na wezwanie GDOŚ z dnia 30 lipca 2021 r., skarżący przedłożył załączniki, na podstawie których wywodzi posiadanie prawa rzeczowego do przedmiotowej nieruchomości, tj.: decyzję Wójta Gminy Rusinów z dnia 18 kwietnia 2018 r., znak: Fn.3123.2.397.2018, zmieniającą wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego za 2018 rok, oraz decyzję Wójta Gminy Rusinów z dnia 29 stycznia 2021 r., znak: Fn.3123.1.894.2021, ustalającą wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego za 2021 rok. W opinii organu drugiej instancji z treści ww. dokumentów nie wynika, aby [REDAKTOWANO] lub [REDAKTOWANO] byli właścicielami działki ewidencyjnej o numerze [REDAKTOWANO] położonej w obrębie Grabowa, gmina Rusinów – nie sposób zatem wysnuć wniosku, że [REDAKTOWANO] mógł dokonać przeniesienia jakiegokolwiek prawa rzeczowego - w szczególności prawa własności - na skarżącego ani żeby takim prawem dysponował skarżący.

Podsumowując, z akt przedmiotowej sprawy, w tym z dokumentów z ewidencji gruntów oraz dokumentów przedłożonych przez [REDAKTOWANO] na etapie postępowania odwoławczego, nie wynika, żeby posiadał on prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, które statuowałyby przymiot strony przedmiotowego postępowania. W szczególności prawa rzeczowe nie wynikają z przedłożonych przez skarżącego dokumentów z ewidencji podatkowej, *umowy przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego* oraz kopii decyzji Wójta Gminy Rusinów z dnia 18 kwietnia 2018 r. oraz z dnia 29 stycznia 2021 r. Brak posiadania przez [REDAKTOWANO] przymiotu strony postępowania, a tym samym uprawnienia do wniesienia odwołania od decyzji RDOŚ w Warszawie z dnia 22 stycznia 2021 r. skutkuje umorzeniem postępowania odwoławczego.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

### Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 § 1 Ppsa, służy skarga wnoszona na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji;

- wnoszący skargę, zgodnie z art. 230 Ppsa w związku z § 2 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), obowiązany jest do uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 200 zł. Wnoszący skargę, co wynika z art. 239 Ppsa, może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- wnoszącemu skargę, zgodnie z art. 243 Ppsa, może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



**Otrzymują:**

1. Gmina Rusinów, Urząd Gminy Rusinów, ul. Stefana Żeromskiego 4, 26-411 Rusinów
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. osoby, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości o nieuregulowanym lub nieujawnionym stanie prawnym na podstawie art. 49 § 1 Kpa w związku z art. 74 ust. 3f ustawy oos

**Do wiadomości:**

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, ul. Henryka Sienkiewicza 3, 00-015 Warszawa