



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚIII.420.10.2024.MRO.4

Warszawa, 25 września 2024 r.

## DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTED] z 27 maja 2024 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z 13 maja 2024 r., znak: WPN.420.7.2024.PS, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej k.p.a.,

**uchyla powyższą decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.**

### Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z 13 maja 2024 r. RDOŚ w Białymstoku, działając na wniosek [REDAKTED] z 25 stycznia 2024 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d, art. 80 ust. 2 oraz art. 84 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. z 2024 r. poz. 1112), dalej u.o.o.ś., odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny, znajdującego się na fragmencie działki nr ew. 339/1 obręb 0016 Kulesze w gminie Mońki, dla którego Uchwała Rady Miejskiej w Mońkach Nr IX/64/03 z dnia 30 października 2003 r. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Mońki (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 122, poz. 2247) przewiduje użytkowanie jako tereny leśne RL; tj. dla powierzchni ok. 0,39 ha oraz stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny, znajdującego się na fragmencie działki nr ew. 339/1 obręb 0016 Kulesze w gminie Mońki, dla którego Uchwała Rady Miejskiej w Mońkach Nr XXXV/303/21 z dnia 30 września 2021 r., w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mońki (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2021 r., poz. 3872) przewiduje użytkowanie jako tereny rolne R (15 R); tj. dla powierzchni ok. 0,62 ha.

27 maja 2024 r. [REDAKTED] wniósł odwołanie od ww. decyzji RDOŚ w Białymstoku. Skarżący podniósł zarzuty dotyczące naruszenia:

- 1) Uchwały Nr XXXV/303/21 Rady Miejskiej w Mońkach z 30 września 2021 r., w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mońki, dalej „MPZP z 2021 r.” – przez jego błędną interpretację w zakresie możliwości zmiany gruntów leśnych na użytek rolny na terenie objętym wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) Uchwały Nr IX/64/03 Rady Miejskiej w Mońkach z 30 października 2003 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mońki, dalej „MPZP z 2003 r.” – przez bezzasadne powoływanie się na jego zapisy w przedmiotowej sprawie, ponieważ aktualnie obowiązuje zmieniony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu.

Odwołujący wniósł również o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

### **GDOŚ ustalił i zważył co następuje.**

Jak wynika z art. 127 § 2 k.p.a. w związku z art. 127 ust. 3 u.o.o.ś. GDOŚ pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, zatem jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ w Białymstoku.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 k.p.a. – decyzja RDOŚ w Białymstoku z 13 maja 2024 r. została doręczona skarżącemu 16 maja 2024 r., natomiast odwołanie zostało wniesione 27 maja 2024 r.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o powierzchni 1,01 ha, na użytek rolny, wraz z wycinką drzew, znajdującego się na działce o nr. ew. 339/1, położonej w obrębie Kulesze, gminie Mońki, powiecie monieckim, województwie podlaskim. Jak wynika z załączonego do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wypisu z rejestru gruntów, działka ta oznaczona jest jako las (LsIV). Planowane przedsięwzięcie jest zlokalizowane w granicach:

- otuliny Biebrzańskiego Parku Narodowego wyznaczonej rozporządzeniem Rady Ministrów z 9 września 1993 r., w sprawie utworzenia Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 86, poz. 399);
- obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 – Ostoja Biebrzańska PLB200006, wyznaczonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z 12 stycznia 2011 r., w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.);
- specjalnego obszaru ochrony siedlisk Natura 2000 – Dolina Biebrzy PLH200008, wyznaczonego rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z 14 stycznia 2022 r., w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk Dolina Biebrzy (PLH200008) (Dz.U. poz. 362).

Inwestycja stanowi zatem przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z 10

września 2019 r., w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 poz. 1839, ze zm.), dalej r.o.o.ś., tj.: zmianę 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: na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy. W związku z powyższym, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., inwestycja ta wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W myśl art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d u.o.o.ś. organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia jest RDOŚ w Białymstoku.

Stosownie do art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Natomiast, zgodnie z art. 59a ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś, organ przystępuje do analizy w zakresie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – w przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., a w sytuacji stwierdzenia niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [...], stosownie do art. 59a ust. 3 pkt 1 u.o.o.ś., odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Jak wynika z akt sprawy, przedmiotowe przedsięwzięcie leży na terenie objętym MPZP z 2003 r. oraz MPZP z 2021 r. Analiza tych dokumentów przez RDOŚ w Białymstoku wykazała, że w zakresie dotyczącym nieruchomości, objętej wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z 25 stycznia 2024 r., znajdują się nieścisłości pomiędzy częścią tekstową a graficzną – część graficzna oraz część tekstowa MPZP z 2003 r. wskazuje, że cała powierzchnia działki o nr. ewid. 339/1 została przeznaczona pod tereny leśne RL, natomiast zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1/33 do MPZP z 2021 r., fragment powierzchni działki o nr ewid. 339/1, przeznaczony jest pod tereny rolne oznaczone symbolem R (15R), w którego skład wchodzi użytek opisany jako łąki trwałe o powierzchni 1,99 ha oraz fragment powierzchni ok. 0,62 ha objęty obszarem przedsięwzięcia sklasyfikowanym jako las. Z § 13 ust 1 pkt 5 MPZP z 2021 r. wynika, że teren 15 R we wsi Kulesze, obejmujący część działki o nr geodezyjnym 339/1 wynosi 1,01 ha i jest przeznaczony pod uprawy polowe. Jednakże § 13 ust. 2 MPZP z 2021 r. stanowi o tym, że „na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się zagospodarowanie terenów według art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326”.

Z uwagi na nieścisłości w zapisach ww. dokumentów planistycznych, organ pierwszej instancji, pismem z 13 lutego 2024 r., znak: WPN.420.7.2024.PS, wystąpił do Burmistrza Moniek z prośbą o „podanie założeń/intencji zmiany miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego w zakresie fragmentu działki nr ew. 339/1 obręb Kulesze w gminie Mońki. Uchwała Rady Miejskiej w Mońkach Nr IX/64/03 z dnia 30 października 2003 r., (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 122, poz. 2247) wskazywała, że obszar przedsięwzięcia oraz pozostała powierzchnia działki ewidencyjnej jest przeznaczony jako teren leśny (RI.). Dla tego obszaru ustalone było zagospodarowanie według art. 3, ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679) oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78, z późn. zm.). W Uchwale zmieniono przeznaczenie wnioskowanego obszaru na tereny rolne, usunięto zapis o zagospodarowaniu obszaru zgodnie z ustawą o lasach, jednak pozostawiono zapis o zagospodarowaniu tego terenu ramami art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dodatkowo teren, dla którego wprowadzono zmiany nie ma powierzchni 1,01 ha.”.

W odpowiedzi, Burmistrz Moniek pismem z 28 lutego 2024 r. znak: IGN.670.6.2024.DK, wyjaśnił, że:

- „Głównym założeniem zmiany planu dla działki nr 339/1 w obrębie Kulesze w mpzp była zmiana przeznaczenia na obszarze w granicach wskazanych na rysunku. Według analizy powierzchnia wskazana w uchwale nie odpowiada powierzchni rzeczywistej jaka wynika z rysunku. Wskazana powierzchnia dla terenu 15R wynosząca 1,01 ha została podana błędnie w uchwale. Z rysunku wynika, że cały teren zmieniany wynosi około 2,59 ha.”;
- „Odnosząc się do intencji należy mieć na uwadze, że obszar wskazany na rysunku planu jest adekwatny do właściwej intencji jaka była przy określaniu obszaru i przeznaczenia dla tej części działki, co oznacza, iż celowo pozostawiono zapis o zagospodarowaniu tego terenu ramami art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.). Obszar o powierzchni 1,98 ha zgodnie z ewidencją gruntów i budynków jest oznaczony jako las, co potwierdzają również zapisy MPZP (§ 13 ust. 2). Obszar wnioskowany z części 1,98 ha obejmuje zaś teren o powierzchni ok. 0,62 ha”.

Pismem z 8 marca 2024 r. Burmistrz Moniek sprostował własne pismo z 28 lutego 2024 r. wskazując, że „w piśmie i w treści Uchwały Nr XXXV/303/21 Rady Miejskiej w Mońkach z dnia 30 września 2021 r. zawarł się błąd, tzn. w § 13 ust. 2, który brzmi: *Na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się zagospodarowanie terenów według art. 2 ust 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* nie powinien być przytoczony art. 2 ust. 2 tylko art. 2 ust. 1. Przepis ten opisuje czym są grunty rolne”.

Na podstawie tak ukształtowanego materiału dowodowego, organ pierwszej instancji dokonał analizy zgodności przedmiotowego przedsięwzięcia z ustaleniami MPZP z 2003 r. oraz MPZP z 2021 r. i stwierdził, że realizacja przedsięwzięcia leżącego w zachodniej części obszaru objętego zakresem wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na powierzchni ok. 0,39 ha, jest niezgodna z aktem prawa miejscowego. Analiza załącznika graficznego do MPZP z 2021 r. oraz treść pism Burmistrza Moniek wykazała, że obszar przedmiotowego przedsięwzięcia tj., 1,01 ha, obejmujący działkę o nr ew. 339/1 w obrębie

Kulesze, dzieli się na dwie części objęte dwoma różnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Część tej działki o powierzchni 0,39 ha objęta jest MPZP z 2003 r., natomiast część, o powierzchni 0,69 ha, podlega ustaleniom MPZP z 2021 r. Jak wynika z wypisu oraz wyrysu z MPZP z 2003 roku, część powierzchni działki o nr ew. 339/1 w obrębie Kulesze (0,39 ha), oznaczona jest symbolem RL, który definiuje ją jako tereny leśne. Z treści § 15 ust. 2 MPZP z 2003 r. wynika, że „na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się zagospodarowanie terenów według art. 3, ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679) oraz art. 2 ust 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78, z późn. zm.)”. Zgodnie z § 15 ust. 3 MPZP z 2003 r. „na terenach, o których mowa w ust. 1 z zastrzeżeniem § 24 i 25 uchwały dopuszcza się:

- 1) zakładanie i przeprowadzanie dla potrzeb ludności i rolnictwa lokalnych (gminnych) sieci infrastruktury technicznej oraz związanych z nimi urządzeń niezbędnych do korzystania z tej infrastruktury, w sytuacji braku możliwości ich trasowania poza terenami leśnymi, pod warunkiem uzyskania zgody właściciela gruntów na wykonanie prac oraz rekultywacji gruntów po ich zakończeniu;
- 2) urządzenie ciągów spacerowych, szlaków turystycznych i innych urządzeń związanych z turystyką w rozumieniu art. 4, pkt. 21 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78, z późn. zm.);
- 3) lokalizację obiektów związanych z obsługą gospodarki leśnej i eksploatacją lasów oraz modernizację obiektów istniejących na terenach leśnych;
- 4) możliwość sukcesywnego powiększania powierzchni zasobów leśnych w ramach ustaleń granic polno-leśnych, po ich wprowadzeniu do planu miejscowego”.

W drugiej części wskazanego terenu, objętego wnioskiem z 25 stycznia 2024 r., powierzchnia wynosi 0,62 ha i na tej części obowiązuje MPZP z 2021 r. Jak wynika z wypisu oraz wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2021 roku, część powierzchni (0,62 ha) z wnioskowanego całego obszaru, oznaczona jest symbolem R. Informacje zawarte w MPZP z 2021 r. wskazują, że obszary oznaczone symbolem R stanowią działki z terenami rolnymi z podstawowym przeznaczeniem pod uprawy polowe. Z treści § 13 ust. 2 MPZP z 2021 r. wynika, że „na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się zagospodarowanie terenów według art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326)”. Przy czym w myśl wyjaśnień Burmistrza Moniek zawartych w piśmie z 8 marca 2024 r., w MPZP z 2021 r., w miejscu odwołania do art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych pojawił się błąd i prawidłowy zapis odnosi się do art. 2 ust. 1 ww. aktu prawnego. Przepis ten opisuje czym są grunty rolne.

Mając na uwadze poczynione przez organ pierwszej instancji ustalenia w zakresie zgodności przedmiotowego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, GDOŚ dokonał niezależnej analizy tego zagadnienia na etapie postępowania odwoławczego i doszedł do analogicznego wniosku, jak RDOŚ w

Białymstoku. Organ drugiej instancji uznał, że obszar przedmiotowego przedsięwzięcia tj., 1,01 ha obejmujący część działki o nr ew. 339/1 w obrębie Kulesze, objęty jest ustaleniami dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z czego 0,39 ha objęty jest MPZP z 2003 r. i jest niezgodny z jego zapisami, natomiast 0,62 ha objęty jest MPZP z 2021 r. i jest zgodny z jego zapisami.

W świetle przedstawionych powyżej wyjaśnień, zarzuty podniesione w odwołaniu dotyczące błędnej interpretacji zapisów MPZP z 2021 r. oraz kwestii dotyczącej obowiązywania ustaleń MPZP z 2003 r. na terenie objętym wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, należy uznać za niezasadne.

Organ odwoławczy dokonał analizy całości dokumentacji niniejszej sprawy i stwierdził, że RDOŚ w Białymstoku, pomimo prawidłowej analizy zgodności lokalizacji przedmiotowej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dopuścił się, przy wydawaniu decyzji z 13 maja 2024 r., naruszenia art. 7, art. 9, art. 77 § 1 k.p.a., jak również 73 ust. 1 u.o.o.ś., bowiem dokonał z urzędu zmiany zakresu żądania zawartego we wniosku z 25 stycznia 2024 r.

RDOŚ w Białymstoku w sentencji decyzji z 13 maja 2024 r. jednocześnie odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie sposobu zagospodarowania obejmującego powierzchnię 0,39 ha działki o nr ew. 339/1 obręb 0016 Kulesze ze względu na niezgodność z MPZP z 2003 r. oraz stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia, obejmującego powierzchnie 0,62 ha ww. działki, po stwierdzeniu zgodności z MPZP z 2021 r. Na etapie prowadzonego przez organ pierwszej instancji postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ odwoławczy nie znalazł w żadnym piśmie informacji, aby wnioskodawca zmienił treść żądania zawartą we wniosku z 25 stycznia 2024 r. Tym samym uznać należy, że RDOŚ w Białymstoku był związany całym żądaniem zawartym w ww. wniosku. Stanowisko, że organ administracji związany jest treścią żądania zawartego we wniosku wszczynającego postępowanie jest ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i zostało zawarte m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2013 r. sygn. akt: II OSK 1812/11: „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stoi na stanowisku, zgodnie z którym wniosek strony wiąże organ co do treści żądania, natomiast podstawy prawne podejmowanej decyzji administracyjnej ustalane są przez ten organ na podstawie własnej oceny”.

W związku z dokonaniem z urzędu zmiany zakresu żądania zawartego we wniosku z 25 stycznia 2024 r., co wynika z całości dokumentacji niniejszej sprawy oraz sentencji decyzji RDOŚ w Białymstoku z 13 maja 2024 r., należy uznać, że organ pierwszej instancji nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając przy tym względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej i zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego

interesu obywateli, wyrażoną w art. 7 k.p.a. W niniejszej sprawie, zastosowanie ma również art. 9 k.p.a., z którego treści wynika że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zgodnie z ww. treścią przepisu, RDOŚ w Białymstoku winien był wyjaśnić oraz udzielić wskazówki wnioskodawcy w zakresie zgodności przedmiotowego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, natomiast takie działanie nie zostało podjęte, co oznacza, że organ pierwszej instancji w trakcie prowadzenia postępowania naruszył art. 9 k.p.a. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 8 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Gl 861/17: „organ administracji publicznej nie może zmienić przedmiotu żądania, a jedynie pośrednio przez udzielenie informacji prawnej, zgodnie z zasadą ogólną udzielania informacji faktycznych i prawnych (art. 9 k.p.a.), wpływa na dokonanie przez stronę zmiany przedmiotu żądania. Wymaga to zawsze jednak czynności procesowej strony, co do której obowiązują wszystkie wymagania odnośnie do treści i formy. Wylacza to przyjęcie domniemania czynności strony zmiany treści żądania”. Dodatkowo warto zaznaczyć że RDOŚ w Białymstoku naruszył również art. 73 ust 1 u.o.o.ś., który stanowi o tym, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, wobec czego tylko wnioskodawca może kształtować zakres wniosku i go korygować. Opisana powyżej wykładnia przepisu art. 73 ust. 1 u.o.o.ś. poparta jest orzeczeniami sądownoadministracyjnymi m.in. wyrokiem NSA z 15 stycznia 2020 r. o sygn. akt: II OSK 2356/17: „wskazać należy, że zgodnie z art. 73 ust. 1 u.u.i.ś., postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Podkreślenia wobec tego wymaga, że zakres inwestycji określa inwestor we wniosku. Organ jest związany zakresem wniosku i nie jest uprawniony do jego modyfikacji”. Podsumowując powyższe naruszenia, na podstawie zebranego materiału dowodowego GDOŚ uznał, iż całość dokumentacji została zgromadzona w stopniu niewystarczającym do pełnego i prawidłowego rozpoznania sprawy, co nie wypełniło dyspozycji zawartej w art. 77 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia,

mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego bądź postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w istotny sposób naruszono w nim przepisy procesowe, a także w sytuacji naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, str. 854-857 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2020 r., sygn. akt: II OSK 570/20). Nieprzeprowadzenie przez organ pierwszej instancji, w przypadku braku niezbędnych dowodów w sprawie, postępowania dowodowego w celu ich uzyskania lub przeprowadzenie takiego postępowania w sposób niewystarczający do rozstrzygnięcia sprawy skutkuje brakiem rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Organ odwoławczy, mając kompetencje do przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego postępowania dowodowego, co wynika z regulacji art. 136 k.p.a., nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 k.p.a., zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 590/18). Konkludując, podstawą do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w analizowanym przepisie, jest wystąpienie takiego naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć co do istoty, przy czym możliwość ich uzupełnienia przez organ odwoławczy nie mieści się w granicach określonych w art. 136 k.p.a. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Podsumowując, RDOŚ w Białymstoku naruszył zasadę prawdy obiektywnej, zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasadę informowania stron oraz nie wypełnił przesłanek zawartych w art. 77 § 1 k.p.a., w związku z brakiem wezwania wnioskodawcy, aby sprecyzował swoje żądanie zawarte we wniosku z 25 stycznia 2024 r.

Wskazane wyżej okoliczności sprawy oraz naruszenia przepisów postępowania mają istotny wpływ na rozstrzygnięcie analizowanej sprawy, przez co wykraczają poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. Z tego też względu GDOŚ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 k.p.a. oraz wydać decyzji rozstrzygającej sprawę merytorycznie. Prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty, w całym jej kształcie, wyłącznie przez organ odwoławczy, a tym samym skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Takim działaniem organu odwoławczego strony postępowania zostałyby pozbawione prawa do dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

Należy podkreślić, że zawarta w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej. Jej istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy administracji



sprawy tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Zachowanie zasady dwuinstancyjności wymaga więc nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez dwa właściwe w sprawie organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, tak aby dwukrotnie ocenić dowody i przeanalizować wszystkie istotne okoliczności sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2022 r., sygn. akt: II OSK 540/19).

W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Białymstoku z 13 maja 2024 r. w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Ponownie rozpoznając sprawę, RDOŚ w Białymstoku obowiązany jest do przeanalizowania zebranego materiału dowodowego i wydania decyzji, która będzie miała jednoznaczną i klarowną sentencję, precyzyjnie określającą, czy wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z 25 stycznia 2024 r. obejmuje tylko fragment działki, który jest zgodny z zapisami MPZP czy też obejmuje cały obszar, który jest niezgodny lokalizacyjnie z zapisami MPZP i w rezultacie konieczna będzie odmowa zgody na realizację przedsięwzięcia. Organ pierwszej instancji może wezwać wnioskodawcę do zmodyfikowania żądania, jeśli uzna, że jest ono częściowo nieprawidłowe. RDOŚ w Białymstoku ponownie rozpoznając sprawę, ma prawo do wystąpienia do wnioskodawcy o uzupełnienie lub sprecyzowanie wniosku, gdy pojawiają się wątpliwości co do jego treści lub gdy pewne elementy wniosku z 25 stycznia 2024 r. są niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W przypadku ewentualnego wezwania wnioskodawcy, RDOŚ w Białymstoku powinien wskazać dokładnie, które elementy wniosku są nieprawidłowe lub budzą wątpliwości, wyznaczyć odpowiedni termin na dokonanie modyfikacji lub uzupełnienia wniosku, poinformować wnioskodawcę o skutkach braku odpowiedzi lub niewprowadzenia wymaganych zmian. Działania takie są zgodne z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, które zakładają dążenie do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy oraz zapewnienie stronom możliwości obrony swoich praw i interesów.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 64 a w związku z art. 3 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej p.p.s.a., służy sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- zgodnie z art. 64c § 1 i 2 p.p.s.a. sprzeciw wnosi się za pośrednictwem GDOŚ w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 1 pkt 6a 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 100 zł. Skarżący, co wynika z art. 239 p.p.s.a., może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- skarżącemu, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



Generalny Dyrektor  
Ochrony Środowiska  
*Piotr Otawski*  
Piotr Otawski

**Otrzymują:**

1. [REDACTED]
2. Pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 k.p.a. oraz art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. w związku z art. 15 ust. 1 u.z.u.o.o.ś.

**Do wiadomości:**

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku