



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 05 stycznia 2024 r.

DOOŚ-WDŚZIL.420.17.2023.MB.5

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej k.p.a., w związku z art. 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 80 ust. 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 2023 r. poz. 1094, ze zm.), dalej u.o.o.ś., po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTOWANE] z 19 maja 2023 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z 4 maja 2023 r., znak: WOOŚ- II.420.57.2022.MG.9, odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na: „zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, na użytek rolny, na działce/działkach o numerze ewidencyjnym 299 i 300/1 w obrębie Brańszczyk, gmina Brańszczyk”,

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Pismem z 14 lipca 2022 r. [REDAKTOWANE] wystąpiła z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia. Decyzją z 4 maja 2023 r. RDOŚ w Warszawie, działając na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 80 ust. 2 u.o.o.ś., odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Od powyższej decyzji, pismem z 19 maja 2023 r. (data nadania w placówce wyznaczonego operatora pocztowego: 19 maja 2023 r.) skuteczne odwołanie wniosła [REDAKTOWANE]. Skarżącej, jako wnioskującej o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przysługuje przymiot strony postępowania. Decyzja z 4 maja 2023 r. została doręczona bezpośrednio [REDAKTOWANE] 10 maja 2023 r. (o czym świadczy zwrotne potwierdzenie odbioru znajdujące się w aktach sprawy), a więc ostatnim dniem na złożenie odwołania był 24 maja 2023 r.; tym samym odwołanie zostało wniesione w ustawowym terminie przewidzianym w art. 129 § 2 k.p.a.

Nie zgadzając się ze skarżonym rozstrzygnięciem, odwołująca wskazała, że wniosek dotyczył przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, na użytek rolny, dlatego nie podlega i nie może być procedowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.), dalej u.p.z.p. Ponadto, według odwołującej się, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie danego terenu, a nie sposób jego użytkowania. W związku z tym odwołująca wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy i wyrażenie zgody na zmianę przedmiotowego lasu na użytek rolny.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Planowane przedsięwzięcie polega na zmianie lasu o powierzchni 1,69 ha, zlokalizowanego na części działek o nr ew. 299 i 300/1, obręb Brańszczyk, gm. Brańszczyk, na użytek rolny. Przedmiotowy las nie stanowi własności Skarbu Państwa. Ww. działki znajdują się na obszarze specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Dolina Dolnego Bugu PLB140001, wyznaczonym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313) oraz obszarze specjalnej ochrony siedlisk Natura 2000 Ostoja Nadbużańska PLH140011, wyznaczonym decyzją Komisji z dnia 13 listopada 2007 r. przyjmującą, na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG, pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (notyfikowana jako dokument C(2007) 5043) (2008/25/WE) (Dz. Urz. UE L 12 z 15.01.2008, str. 383). Zgodnie z § 3 ust 1 pkt 88 lit. c (odmiennie od ustaleń RDOŚ w Warszawie) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.), 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 (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), zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., dla realizacji ww. przedsięwzięcia niezbędne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z 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 Warszawie. Powyższe uzasadnia, z uwagi na brzmienie art. 127 ust. 3 u.o.o.ś., właściwość rzeczową i instancyjną GDOŚ w niniejszej sprawie.

Zgodnie z informacjami zawartymi w zebranych przez organ pierwszej instancji materiale dowodowym, skarżąca uzasadniła żądanie dokonania przedmiotowej zmiany lasu znajdującego się na działkach o nr ew. 299 i 300/1 na użytek rolny potrzebą powiększenia

istniejącego na pozostałej części działek gruntu rolnego, a co za tym idzie, prowadzenie na terenie nieruchomości działalności rolniczej.

Decyzją Starosty Powiatu Wyszowskiego z 16 czerwca 2021 r., znak SR.6164.212.2021, [REDAKTOR] uzyskała zgodę na dokonanie na ww. działkach zabiegu gospodarskiego w formie wyrębu całkowitego lasu o typie siedliskowym bór świeży, którego drzewostan stanowiła sosna w wieku ok. 100 lat, o wskaźniku zadrzewienia 07, klasie bonitacyjnej II i umiarkowanym zwarciu. Według informacji zawartych w złożonej wraz z wnioskiem karcie informacyjnej przedsięwzięcia, drzewostan znajdujący się na omawianych działkach został usunięty zgodnie z ww. decyzją. Potwierdza to również analiza zdjęć ogólnodostępnych map ortofotograficznych, dostępnych w serwisie Geoportal Krajowy (www.mapy.geoportal.gov.pl).

Jak wskazuje art. 80 ust. 2 u.o.o.ś., decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawana po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli plan ten został uchwalony.

Teren wskazany we wniosku jako teren realizacji przedsięwzięcia objęty jest zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brańszczyk, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Brańszczyk Nr XXI/118/04 z 10 września 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brańszczyk ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym woj. mazowieckiego Nr 308/2004 z dnia 16 grudnia 2004 poz. 9567, zmienioną uchwałą Rady Gminy Brańszczyk Nr XXIII/137/04 z 3 grudnia 2004 r. w sprawie zmian w uchwale nr XXI/118/04 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 10 września 2004 r. ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym woj. mazowieckiego Nr 313/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. poz. 10248, dalej mpzp.

W wyniku weryfikacji położenia nieruchomości o nr ew. 299 i 300/1 z wyrysem z mpzp, GDOŚ ustalił, że działki znajdują się częściowo na obszarach: przeznaczonych pod uprawy leśne w części północno-wschodniej (A3 LS), pod zabudowę mieszkaniową z dopuszczeniem usług (A49 MN/U) i pod zabudowę jednorodziną i siedliskową (A8 MN/MR) w części centralnej oraz pod uprawy rolne (A1 RP) i tereny zieleni niskiej (A2ZN) w części południowo-zachodniej. Fragmenty działek, na których planowane jest analizowane przedsięwzięcie, zostały oznaczone symbolem A3 LS, co zgodnie z mpzp oznacza, że podstawowym przeznaczeniem terenu są obszary leśne.

Zgodnie z § 39 mpzp, dla terenów lasów, oznaczonych symbolem A3 LS, ustala się:

- zakaz wprowadzania obiektów kubaturowych na terenach lasów prywatnych,
- adaptację istniejących terenów leśnych, z możliwością modernizacji na ciągi pieszo – rowerowe.

Plan dopuszcza realizację sieci napowietrznych i podziemnych infrastruktury technicznej oraz związane z nimi urządzenia.

Ponadto, § 12 ust. 8 mpzp ustala na terenach lasów obowiązek zachowania walorów środowiska przyrodniczego oraz prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z aktualnymi przepisami szczególnymi.

GDOŚ wyjaśnia, iż podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp. Powyższa restrykcja wynika wprost z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. Konsekwentnie stwierdzenie takiej niezgodności zwalnia organ z przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, powyższe potwierdza np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 2460/16: *skoro z treści przepisu wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać wydana jedynie po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to w przypadku stwierdzenia niezgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami planu, dalsze prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania tej decyzji jest zbędne i niecelowe, a więc zasadniczo w ogóle nie musi dojść do stwierdzania, czy ocena oddziaływania jest konieczna czy też nie, bowiem ocena zgodności z planem wyprzedza każdą inną ocenę*. Brak zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp zobowiązuje organ do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od okoliczności przedłożenia raportu. Pogląd ten nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowo – administracyjnym (por. wyrok NSA z 16 września 2008 r., sygn. akt: II OSK 1036/07, wyrok NSA z 19 marca 2019 r., sygn. akt: II OSK 1093/17, wyrok WSA w Warszawie z 28 października 2020 r., sygn. akt: IV SA/Wa 225/20).

Zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy dokonał analizy zgodności lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z mpzp, biorąc pod uwagę całość tekstu ww. aktu prawnego; w szczególności podjęto się interpretacji przepisu § 39 oraz § 12 ust. 8 mpzp, który wprost zobowiązuje do prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z aktualnymi przepisami szczególnymi. GDOŚ w pełni potwierdza stanowisko RDOŚ w Warszawie wskazujące, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami obowiązującego na terenie wskazanym do realizacji przedsięwzięcia mpzp, co uzasadnia odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Należy również wskazać, w jaki sposób przedsięwzięcie, jakim jest zmiana lasu na użytek rolny, oddziałuje na środowisko. Zmiana jednostki planistycznej w mpzp to nie tylko przekształcenie charakteru użytkowania czy przeznaczenia wybranej części terenu, jest to zmiana dotycząca całego środowiska, która może mieć konsekwencje dla walorów przyrodniczych i chronionych całego obszaru, także dla obszarów NATURA 2000. Skutkiem jest zmiana obowiązujących i dopuszczalnych form działalności – tak jak w tym przypadku, na obszarach upraw rolnych, dopuszczalne jest np. wznoszenie na terenie obiektów kubaturowych związanych z produkcją rolną, co nie jest dopuszczalne w przypadku terenów użytków leśnych na gruntach prywatnych. Zatem zmiana lasu na użytek rolny uprawnia nie tylko do prowadzenia działalności rolniczej na tym terenie, lecz wiąże się z uzyskaniem dodatkowych uprawnień oraz

przekształceniem obowiązków właściciela terenu. Po zmianie na właścicielu nie będzie ciążył obowiązek odtworzenia trwałości lasu poprzez zalesienie terenu, jego przebudowę, pielęgnowanie i ochronę. Przeszają obowiązywać zapisy uproszczonego planu urządzenia lasu i zapisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.), dalej u.o.l., a w konsekwencji dotychczasowa trwałość lasu nie będzie chroniona tymi przepisami.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest zgodne z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji zawartym w zaskarżonej decyzji. Organ administracji, wydając w postępowaniu odwoławczym decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję, zajmuje stanowisko, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest prawidłowe, zarówno co do zgodności z prawem, jak i co do istoty. W ocenie GDOŚ rozstrzygnięcie podjęte przez RDOŚ w Warszawie decyzją z 4 maja 2023 r. jest prawidłowe i nie narusza przepisów prawa w stopniu uzasadniającym uchylenie tej decyzji.

W złożonym odwołaniu skarżąca podnosi, że oczekiwała pozytywnego rozpatrzenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla omawianego przedsięwzięcia ze względu na to, iż złożyła wszystkie wymagane w toku postępowania dokumenty. Należy jednak wyjaśnić, że samo dostarczenie dokumentów nie gwarantuje korzystnego dla strony rozstrzygnięcia sprawy; dopiero analiza i weryfikacja przez organ wszystkich dowodów w sprawie prowadzi do wydania decyzji określonej treści.

Strona odwołująca się podważa również zasadność stwierdzenia przez RDOŚ w Warszawie, że *zmiana gruntu leśnego na użytek rolny na przedmiotowej działce stałaby w sprzeczności z określonym w mpzp sposobem użytkowania tego terenu*. W ocenie GDOŚ stanowisko organu pierwszej instancji jest jednak w pełni zasadne, bowiem mpzp kwalifikuje omawiany obszar jako teren leśny, a więc określa jego przeznaczenie oraz przewidywany sposób użytkowania. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 6 § 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Natomiast art. 6 § 2 ust. 1 ww. ustawy wskazuje, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

Faktyczne użytkowanie terenu, rozumiane jako prowadzone w czasie zatwierdzenia i obowiązywania mpzp, może się różnić od użytkowania w nim określonego. Jednakże zmiana użytkowania, a co za tym idzie przekształcenie kwalifikacji danego terenu pod względem sposobu użytkowania, musi być zgodne z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy również zaznaczyć, że lasem, w rozumieniu art. 3 u.o.l., jest m.in. grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) -

drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej. Co więcej - jak wynika z art. 13 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ww. ustawy - właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do: zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych), ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu oraz pielęgnowania i ochrony lasu. Należy dodać, że skarżąca, jako właścicielka lasu, została w tym zakresie pouczona również w decyzji Starosty Powiatu Wyszkiwskiego z 16 czerwca 2021 r. Ponadto, zgoda Starosty na wyręb zupełny nie stanowiła podstaw do zmiany przeznaczenia terenu, a jedynie zezwalała na tymczasowe usunięcie drzewostanu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29 lutego 2012 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1609/11, *przejściowe nawet pozbawienie lasu drzew nie stanowi przesłanki do zmiany przeznaczenia terenu na użytek rolny, ale zobowiązuje właściciela do uzupełnienia naruszonej struktury lasu i jego zalesienia.*

Skarżąca słusznie zauważa, że postępowanie w sprawie zmiany lasu na użytek rolny nie jest tożsame z postępowaniem w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; sprawy te należy rozpatrywać w oddzielnych kategoriach, gdyż są one procedowane w oparciu o różne akty prawne. Doktryna wskazuje, że *jeżeli grunt rolny lub leśny ma zostać przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne, to należy zastosować odpowiednią procedurę przewidzianą w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409)* [M. Sługocka, Zmiana lasu na użytek rolny, LEX/el. 2019]. Natomiast procedurę zmiany lasu na użytek rolny określa u.o.l. Jednakże organ winien podkreślić, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przeprowadzane jest w oparciu o przepisy u.o.o.ś. Ponownego podkreślenia wymaga, że konieczność zweryfikowania zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego zagospodarowania przestrzennego wynika bezpośrednio z art. 80 ww. ustawy. Zatem stwierdzenie skarżącej, że wniosek nie powinien podlegać ani być procedowany w oparciu o przepisy u.p.z.p. należy uznać za bezzasadne.

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, organ odwoławczy po przeanalizowaniu odwołania wraz ze zgromadzonym materiałem dowodowym ustalił, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest niezgodna z obowiązującym mpzp gminy Brańszczyk, w związku z czym brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji RDOŚ w Warszawie z 4 maja 2023 r.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 § 1 oraz art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.), dalej p.p.s.a., 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 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 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 p.p.s.a., może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- wnoszącemu skargę, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



z upoważnienia
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępca Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska

Marek Kas

Otrzymują:

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

Do wiadomości:

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