



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 24 maja 2023 r.

DOOŚ-WDŚZOO.420.47.2022.US.10

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej k.p.a., po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTURA] z 9 listopada 2022 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z 24 października 2022 r., znak: WPN.420.50.2022.PS, odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na: „Zmianie lasu na użytek rolny znajdującego się na działce nr ew. 305/1 obręb 0023 Uhowo w gminie Łapy, na powierzchni ok. 0,14 ha”,

uchyła ww. decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z 24 października 2022 r. RDOŚ w Białymstoku, działając na wniosek [REDAKTURA] (brak daty, data wpływu do organu - 22 września 2022 r.), na podstawie 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 2022 r. poz. 1029, ze zm.), dalej u.o.o.ś., odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W dniu 10 listopada 2022 r. odwołanie od powyższej decyzji wniósł [REDAKTURA]. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W złożonym odwołaniu [REDAKTURA] zarzucił RDOŚ w Białymstoku wydanie decyzji z naruszeniem przepisów prawa miejscowego i błędne uznanie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje możliwości zmiany lasu na użytki rolne.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 127 § 2 k.p.a. w związku z art. 127 ust. 3 u.o.o.ś. GDOŚ 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 24 października 2022 r. została doręczona skarżącemu 28 października 2022 r., natomiast odwołanie skarżący wniósł 10 listopada 2022 r.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o powierzchni ok. 0,14 ha, na użytek rolny, znajdującego się na działce ew. o nr. 305/1, położonej w obrębie 0023 Uhowo, gmina Łapy, powiat białostocki, województwo podlaskie. Jak wynika z załączonego do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wypisu z rejestru gruntów, działka ew. o nr. 305/1, o całkowitej powierzchni 1,1061 ha, obejmuje lasy (LsVI) o łącznej powierzchni 0,5834 ha i grunty orne o łącznej powierzchni 0,5227 ha. Z dołączonej do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kopii mapy ewidencyjnej wynika, że przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, obejmuje lasy – LsVI.

Działka, na której ma być zrealizowane przedsięwzięcie, znajduje się w otulinie Narwiańskiego Parku Narodowego, ustanowionym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1996 r. w sprawie utworzenia Narwiańskiego Parku Narodowego (Dz. U. z 1996 r. Nr 77, poz. 368 ze zm.), jak również w obszarze specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Bagienna Dolina Narwi PLB200001, wyznaczonego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. z 2011 r. Nr 25, poz. 133 ze zm.). Inwestycja należy zatem do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c 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.), dalej r.o.o.s., tj. zmiana lasu na użytek rolny 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, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.s., przedsięwzięcie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

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

Stosownie do art. 80 ust. 2 u.o.o.s. właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

W wyniku weryfikacji położenia przedmiotowej działki i planowanej inwestycji z wrysem z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr XXXII/310/97 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Łapy (Dz. Urz. Woj. Biał. Nr 12, poz. 45 ze zm.), dalej m.p.z.p., GDOŚ ustalił, że działka ew. o nr. 305/1 położona jest w obszarze objętym m.p.z.p. oznaczonym symbolem R – tereny rolnicze i RL – tereny leśne. Wskazany przez wnioskodawcę fragment terenu działki, na którym planowane jest analizowane przedsięwzięcie, zgodnie z wrysem z m.p.z.p. obejmuje teren rolniczy – R.

Z treści zaskarżonej decyzji wynika, że podstawą odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia w analizowanej sprawie jest uznanie przez RDOŚ w Białymstoku, że lokalizacji przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami m.p.z.p. Organ pierwszej instancji wskazał, że m.p.z.p. nie przewiduje możliwości zmiany lasu na użytki rolne. Powyższe stanowisko jest niewłaściwe.

W myśl § 17 m.p.z.p. na terenach oznaczonych symbolem R ustala się tereny rolnicze. Podstawowym przeznaczeniem tych terenów są uprawy polowe. Zgodnie z § 27 ust. 7 pkt 3 m.p.z.p. na terenach upraw polowych obowiązują zasady zagospodarowania określone w § 17 m.p.z.p., a ponadto w zakresie ich ochrony przyjmuje się za celowe utrzymanie gruntów rolnych i leśnych jako rolniczej przestrzeni produkcyjnej z zachowaniem dotychczasowych form użytkowania i kierunków produkcji – przy jednoczesnej inspiracji na rzecz rolnictwa ekologicznego, szczególnie na obszarach stanowiących otulinę Narwiańskiego Parku Narodowego. GDOŚ nie podziela stanowiska RDOŚ w Białymstoku, że wskazany wyżej zapis w m.p.z.p. chroni lasy nieujęte w m.p.z.p. jako tereny leśne przed zmianą sposobu użytkowania na grunty rolne. Należy podkreślić, że obszarem oznaczonym w m.p.z.p. jako tereny leśne, jest wyłącznie las znajdujący się w południowej części działki. Na podstawie § 27 ust. 5 pkt 1 m.p.z.p. na terenach leśnych obowiązują zasady zagospodarowania określone w § 18 m.p.z.p., a ponadto w zakresie ich ochrony przyjmuje się m.in. zakazy zmniejszania powierzchni na cele nieleśne, bez zmiany planu. Powyższy zakaz dotyczy wyłącznie terenów leśnych, o których mowa w § 18 m.p.z.p. – tereny takie nie są objęte zakresem wniosku. Obszar objęty zakresem wniosku oznaczony jest w m.p.z.p. jako tereny rolnicze, dla których podstawowym przeznaczeniem są uprawy polowe. W opinii GDOŚ § 27 ust. 7 pkt 3 m.p.z.p. nie zakazuje zmiany lasu na użytek rolny, tym samym nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, że lokalizacja analizowanego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami m.p.z.p. Co prawda wątpliwości budzi zapis *przyjmuje się za celowe utrzymanie gruntów rolnych i leśnych jako rolniczej przestrzeni produkcyjnej z zachowaniem dotychczasowych form użytkowania i kierunków produkcji*, jednakże nie może być on interpretowany w oderwaniu od podstawowego przeznaczenia terenów oznaczonych w m.p.z.p. symbolem R, czyli przeznaczenia na tereny rolnicze. Przyjąć zatem należy, że w jego treści nie widnieją ustalenia, które zakazywałyby realizacji przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny na części działki ew. o nr. 305/1 objętej wnioskiem skarżącego.

W związku z powyższym, w ocenie GDOŚ, odmawiając określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji analizowanego przedsięwzięcia organ pierwszej instancji naruszył art. 80 ust. 2 u.o.o.s. w stopniu mającym istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przyjęcie, iż występuje niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może budzić najmniejszych wątpliwości, a jeżeli takie występują, to organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien podjąć działania zmierzające do ich usunięcia. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że organ, dokonując oceny zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem

zagospodarowania przestrzennego, obowiązany jest do szczegółowej analizy wszystkich postanowień planu mających zastosowanie do konkretnej inwestycji, co oznacza, że nie jest wystarczające lakoniczne, jednozdaniowe i arbitralne stwierdzenie, że taka zgodność bądź niezgodność ma miejsce w sprawie. W żadnym razie wątpliwości w tym zakresie nie można jednak interpretować na niekorzyść podmiotu zainteresowanego realizacją konkretnego przedsięwzięcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 23 grudnia 2013 r., sygn. akt. II SA/OI 984/13).

Brak dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy i jego oceny w świetle zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami m.p.z.p. stanowi również o naruszeniu przepisów postępowania, w tym art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., w stopniu, który miał istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Organ pierwszej instancji nie udowodnił, że lokalizacja analizowanego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami m.p.z.p., ani nie uzasadnił w sposób przekonujący, z jakich względów zastosował w przedmiotowej sprawie przepis art. 80 ust. 2 u.o.o.ś, tym samym naruszył odpowiednio art. 80 i art. 107 § 3 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 2016, str. 620-621 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 2396/12).

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 NSA 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 zakreślonych w art. 136 k.p.a.. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Naruszenie przepisów postępowania, jakiego dopuścił się organ pierwszej instancji, tj. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 80 ust. 2 u.o.o.ś., skutkowało pominięciem szeregu czynności, istotnych dla ustalenia okoliczności faktycznych sprawy, które powinny mieć miejsce przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o art. 82 u.o.o.ś. Przeprowadzenie powyższych czynności wyłącznie przez organ drugiej instancji wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 136 § 1 k.p.a., bowiem stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie – w przypadku wniesienia odwołania – przez organ odwoławczy. Każdy z organów zobowiązany jest do merytorycznego rozpoznania sprawy w pełnym zakresie, a więc samodzielnie ocenia zgromadzone w sprawie dowody oraz w sposób rzeczowy i dogłębny analizuje argumenty stron i społeczeństwa oraz opinie i uzgodnienia organów współdziałających.

W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Białymstoku z 24 października 2022 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W związku z powyższym GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.), dalej p.p.s.a., służy sprzeciw wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji;
- wnoszący sprzeciw, 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 sprzeciwu w kwocie 100 zł. Wnoszący sprzeciw, co wynika z art. 239 p.p.s.a., może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- wnoszącemu sprzeciw, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



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 Białymstoku, ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15-554 Białystok