



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 16 lutego 2024 r.

DOOŚ-WDSZOO.420.11.2023.PCh.10

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTOWANE] z 13 lutego 2023 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z 24 stycznia 2023 r., znak: WOOS-II.420.39.2022.PT.8, 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.,

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

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z 24 lutego 2023 r. RDOŚ w Warszawie, działając na wniosek [REDAKTOWANE] z 30 maja 2022 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 w związku z 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., odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na: „Zmianie lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, na użytek rolny, na działce o numerze ewidencyjnym 256/17, w obrębie nr 0004 Brańszczyk, gmina Brańszczyk”.

13 lutego 2023 r. [REDAKTOWANE] wniósł odwołanie od powyższej decyzji. Z odwołania wynika, że skarżący wyraża niezadowolenie z wydanej decyzji oraz wskazuje na brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki ew. nr 256/17. Ponadto w odwołaniu skarżący wniósł o *uzgodnienie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa wyżej do części działki na której jest to możliwe – w części gdzie nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*

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 Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, zatem jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ w Warszawie.

Odwołanie zostało wniesione w ustawowym terminie, o którym mowa w art. 129 § 2 k.p.a. – decyzja RDOŚ w Warszawie z 24 stycznia 2023 r. została doręczona skarżącemu 1 lutego 2023 r., natomiast odwołanie skarżący wniósł 13 lutego 2023 r.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o powierzchni 0,82 ha, na użytek rolny, znajdującego się na działce ew. nr 256/17 położonej w obrębie 0004 Brańszczyk, w powiecie wyszkowskim, województwie mazowieckim. Jak wynika z załączonego do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wypisu z rejestru gruntów, działka ta posiada całkowitą powierzchnię 1,60 ha i obejmuje lasy (LsV) o powierzchni 0,82 ha i grunty orne o łącznej powierzchni 0,78 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 – LsV. Planowane przedsięwzięcie znajduje się na terenie obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Dolina Dolnego Bugu PLB140001 oraz specjalnego obszaru ochrony Natura 2000 Ostoja Nadbużańska PLH140011.

Zamierzenie stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o którym 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. 2019 poz. 1839, ze zm.), 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. Tym samym, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla powyższego przedsięwzięcia, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d u.o.o.ś., jest RDOŚ w Warszawie.

W wyniku weryfikacji położenia działki ew. nr 256/17 z wrysem z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brańszczyk, dalej m.p.z.p., zatwierdzonego uchwałą Nr XXIV/115/2012 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brańszczyk w obrębie miejscowości Brańszczyk (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r. poz. 4866), GDOŚ ustalił, że fragment działki, na którym planowana jest realizacja analizowanego przedsięwzięcia położony jest na obszarze objętym m.p.z.p. oznaczonym symbolem ZL1 – teren leśny oraz częściowo na terenie nieobjętym tym planem.

Powyższe oznacza, że lokalizacja analizowanego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami m.p.z.p., co – zgodnie z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 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. 1890), dalej u.z.u.o.o.ś. – uzasadnia odmowę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z treści kwestionowanej decyzji wynika, że podstawą do wydania decyzji odmownej była niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami m.p.z.p. W analizowanej sprawie istotny jest jednak fakt, że skarżący we wniesionym odwołaniu dokonał zmiany żądania zawartego we

wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, polegającej na zmniejszeniu powierzchni lasu, która ma podlegać zmianie na użytek rolny, wskazując, że wnioskiem objęta jest wyłącznie ta część, która znajduje się poza obszarem objętym ustaleniami m.p.z.p. Zmiana żądania obliguje organ do uwzględnienia żądania w nowym kształcie i ponownego rozpoznania sprawy. Oznacza to, że w aktualnym stanie sprawy odpadła przesłanka stanowiąca podstawę do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 80 ust 2 u.o.o.ś. w związku z art. 15 ust. 1 u.z.u.o.o.ś., a która to determinowała rozstrzygnięcie podjęte zaskarżoną decyzją. W konsekwencji przedmiotowa sprawa powinna być rozpatrzona w pełnym zakresie przez organ pierwszej instancji. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że dopóki sprawa administracyjna nie została zakończona decyzją ostateczną, strona może zmodyfikować swoje żądanie, a organ administracji publicznej ma obowiązek na nowo ocenić to żądanie w świetle przepisów prawa materialnego, po wyczerpującym ustaleniu stanu faktycznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2006 r., sygn. akt: II SA/Wa 1371/06). Stanowisko to odnajduje potwierdzenie również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 maja 2021 r., sygn. akt: II OSK 1870/18, w którym Sąd wskazał, że merytoryczna zmiana wniosku lub zastąpienie jednego żądania innym wymaga od organu przeprowadzenia ponownego badania okoliczności sprawy w świetle zmienionego lub zmodyfikowanego wniosku.

W analizowanej sprawie RDOŚ w Warszawie stwierdzając, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami m.p.z.p., odstąpił od dalszych czynności wyjaśniających w sprawie i orzekł o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym samym organ pierwszej instancji odstąpił od przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego w celu rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, w szczególności nie wystąpił na podstawie art. 64 ust. 1 u.o.o.ś. do właściwych organów o opinie, nie przeanalizował kryteriów, o których mowa w art. 63 ust. 1 u.o.o.ś., jak i nie zajął stanowiska w przedmiocie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a w konsekwencji nie wydał decyzji merytorycznej, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia zgodnie z art. 71 ust. 1 w związku z art. 82 lub art. 84 u.o.o.ś. Ponadto wyjaśnić należy, że w sytuacji stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, RDOŚ w Warszawie obowiązany byłby również do weryfikacji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.o.ś, oraz zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu zgodnie z art. 79 u.o.o.ś. Natomiast podkreślić należy, że w realiach niniejszej sprawy to modyfikacja wniosku z 1 czerwca 2022 r. warunkuje konieczność rozpoznania sprawy w nowym kształcie przez RDOŚ w Warszawie, jako organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia, a tym samym wyklucza możliwość rozstrzygnięcia sprawy co do istoty przez GDOŚ. Powtórzenia wymaga, że zmiana treści wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach implikuje zmianę zakresu planowanego przedsięwzięcia, co niewątpliwie może

mieć wpływ na podjęte w postępowaniu pierwszoinstancyjnym rozstrzygnięcie, tj. określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanego przedsięwzięcia. Przywołane wyżej kwestie nie były przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, przez co nie mógł ich rozstrzygnąć organ odwoławczy. Zakres powyższych czynności wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji, z tego też względu GDOŚ, mając kompetencje do przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego postępowania dowodowego, nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z regulacji art. 136 k.p.a., prowadziłyby 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. Wyjaśnić również należy, że postępowanie uzupełniające prowadzone w trybie art. 136 k.p.a. nie może dotyczyć dowodów mających charakter podstawowy i rozstrzygający w sprawie, a taki niewątpliwie ma modyfikacja wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W doktrynie podkreśla się, że postępowanie przed organem drugiej instancji jest powtórzeniem rozpatrywania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Brak tożsamości rozpatrywanej sprawy w postępowaniu odwoławczym ze sprawą rozpatrzoną przez organ pierwszej instancji powoduje pojawienie się nowej sprawy administracyjnej – jej rozpoznanie i załatwienie przez organ drugiej instancji stanowiłoby rażące naruszenie prawa (R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 8.*, 2023 r.).

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.

Wydanie rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. może mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych, bowiem zasadą jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ drugiej instancji. Organ odwoławczy może odstąpić od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy jedynie wówczas, gdy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego wykraczałoby poza ramy dopuszczone przepisem art. 136 § 1 k.p.a., a w konsekwencji prowadziło do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 15 k.p.a. 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.

Z powyższą sytuacją mamy do czynienia w realiach niniejszej sprawy. W świetle nowych, mających wpływ na rozstrzygnięcie, okoliczności – modyfikacji żądania zgłoszonego we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez GDOŚ nie jest możliwe, bowiem prowadziłyby to 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. Zachowanie zasady dwuinstancyjności wymaga 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 NSA z 22 lutego 2022 r., sygn. akt: II OSK 540/19).

W ponownie przeprowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji uwzględni, że wniesionym odwołaniem z 13 lutego 2023 r. skarżący zmodyfikował wniosek z 1 czerwca 2022 r. oraz rozpozna sprawę w pełnym zakresie.

W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Warszawie z 24 stycznia 2023 r. w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a w związku z art. 3 § 2a 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 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 opłaty 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 jest wolny od opłat sądowych.



z upoważnienia
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępcą Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska
Maryla Kars

Otrzymują:

1. [REDACTED]
2. Pozostałe strony postępowania – zgodnie z art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. i art. 15 ust. 1 u.z.u.o.o.ś.

Do wiadomości:

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