



Warszawa, dnia 23 listopada 2021 r.

## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.24.2021.mro.13

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej Kpa, po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTOWANE] z dnia 19 kwietnia 2021 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r., znak: WOOŚ-II.420.109.2020.MCZ.3, odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pn.: *Zmiana lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, na użytek rolny, na działkach o numerze ewidencyjnym 405 i 407/5, w obrębie 0021, gmina Wyszaków,*

**uchylam ww. decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.**

### Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z dnia 31 marca 2021 r. RDOŚ w Warszawie, po rozpatrzeniu wniosku [REDAKTOWANE] z dnia 19 października 2020 r., na podstawie art. 71 ust. 1 oraz 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 2021 r. poz. 247, ze zm.), dalej ustawa ooś, odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W dniu 19 kwietnia 2021 r. odwołanie od powyższej decyzji wniósł [REDAKTOWANE]. Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 – decyzja RDOŚ w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r. została doręczona skarżącemu w dniu 7 kwietnia 2021 r.

W odwołaniu skarżący wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie zaistniały przesłanki do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym wymienione w art. 80 ust. 2 ustawy ooś, oraz podniósł zarzuty naruszenia:

1. art. 107 § 3 oraz art. 7 Kpa;
2. art. 71 ust. 2 ustawy ooś oraz § 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), dalej rozporządzenie RM, przez błędne zakwalifikowanie przedsięwzięcia do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;

3. art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d przez błędną kwalifikację działki jako las;
4. art. 80 § 2 ustawy ooś przez przyjęcie, że planowane przedsięwzięcie jest niezgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, ustalił i zważył, co następuje.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o powierzchni 0,271 ha na użytek rolny, znajdującego się na fragmentach działek ew. o nr 405 i 407/5 położonych w Świniotopie, w gminie Wyszaków. Planowane przedsięwzięcie jest zlokalizowane w granicach Specjalnego Obszaru Ochrony Siedlisk Natura 2000 - „Ostoja Nadliwiecka PLH 140032”. Inwestycja stanowi zatem przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c, 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, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś, wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy ooś organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla analizowanego przedsięwzięcia jest RDOŚ w Warszawie. Jak wynika natomiast z art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 127 ust. 3 ustawy ooś, GDOŚ jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowego odwołania.

Mając powyższe na uwadze, nie sposób zgodzić się z zarzutem, że działki ew. o nr 405 i 407/5 położone w Świniotopie, w gminie Wyszaków nie stanowią lasu. Jak wynika z załączonych do wniosku z dnia 19 października 2020 r. wypisów z rejestru gruntów, działki powyższe zostały oznaczone jako lasy (LsVI). Należy tutaj podkreślić, że lasem, w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275 ze zm.), 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. Fakt, że przedmiotowa działka nie jest pokryta drzewami, nie jest równoznaczny z tym, że nie stanowi ona lasu w rozumieniu przepisów powyższej ustawy. W konsekwencji za nietrafione należy również uznać zarzuty naruszenia art. 72 ust. 2 ustawy ooś w związku z § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c rozporządzenia RM oraz art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy ooś.

Zgodnie z art. 138 § 2 Kpa 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 dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 2396/12). W zakresie kompetencji organu odwoławczego mieści się wyłącznie przeprowadzenie dodatkowego postępowania wyjaśniającego, co wynika z regulacji art. 136 Kpa, tym samym organ odwoławczy nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 Kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 1029/18). Podsumowując powyższe, 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 Kpa. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Z treści przedmiotowej decyzji wynika, że podstawą odmowy wydania dla analizowanego przedsięwzięcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest naruszenie uchwały Nr LI/548/18 Rady Miejskiej w Wyszku z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszki dla obrębów geodezyjnych Świniotop, Puste Łąki – etap A, dalej MPZP. RDOŚ w Warszawie wskazał, że realizacja przedsięwzięcia *stałaby w sprzeczności z określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobem użytkowania tego terenu*. Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić.

Zgodnie z wypisem oraz wrysem z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z Urzędu Miejskiego w Wyszku z dnia 22 października 2020 r., znak: PGN.6727.1280.2020, działka o nr ewid. 405 położona jest częściowo w obszarze objętym planem oznaczonym symbolem KDW7, a w pozostałej części symbolem RM1, natomiast działka o nr ewid. 407/5 – symbolem RM1. Informacje zawarte w MPZP wskazują, iż tereny oznaczone symbolem KDW7 posiadają przeznaczenie podstawowe pod poszerzenie publicznej drogi wewnętrznej, a tereny oznaczone symbolem RM1 posiadają przeznaczenie pod zabudowę zagrodową.

Jak wynika z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390), grunty rolne, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1, dzielą się na użytki rolne i nieużytki. Do użytków rolnych, co wynika § 9 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia, należą m.in. grunty rolne zabudowane. Zgodnie z załącznikiem Nr 1 do powyższego rozporządzenia do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się m.in. grunty zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, budynki mieszkalne oraz inne budynki. Zgodnie natomiast z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.) przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Z powyższego jednoznacznie wynika, że zabudowa zagrodowa stanowi użytek rolny, zatem przedmiotowe przedsięwzięcie

polegające na zmianie lasu na użytek rolny nie narusza ustaleń MPZP obejmującego obszar oznaczony w planie symbolem RM1 i przeznaczony pod zabudowę zagrodową.

Zgodnie natomiast z § 8 MPZP (§ 3 wypisu i wyrysu z dnia 22 października 2020 r.) zakazuje się tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, za wyjątkiem tymczasowego zagospodarowania w formie terenów zieleni, nie wymagających zainwestowania kubaturowego, lub jako terenów rolnych do czasu wykorzystania terenu zgodnie z planem. Z powyższego wynika, że na obszarze oznaczonym w planie symbolem KDW7 dopuszczalne jest tymczasowe zagospodarowanie terenu jako użytku rolnego, do czasu wykorzystania go zgodnie z przeznaczonym wskazanym w MPZP. Tym samym nie sposób przyjąć, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia narusza ustalenia MPZP obejmującego obszar oznaczony w planie symbolem KDW7 i przeznaczony pod drogę wewnętrzną.

Po analizie wypisu oraz wyrysu z MPZP, GDOŚ stwierdza, iż w jego treści nie widnieją ustalenia, które zakazywałyby realizacji przedsięwzięcia o charakterze zmiany lasu na użytek rolny na przedmiotowych działkach.

W związku z powyższym, należy zgodzić się ze stwierdzeniem odwołującego, iż RDOŚ w Warszawie naruszył art. 80 ust. 2 ustawy ooś. Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy ooś organ prowadzący postępowanie ma obowiązek przeprowadzić samodzielną i wyczerpującą analizę zgodności przedsięwzięcia z uchwalonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Analiza ta musi być dostatecznie wnikliwa, tak aby jej wyniki nie budziły wątpliwości, skoro jej konsekwencje przekładają się bezpośrednio na możliwość uzyskania przez stronę decyzji objętej wnioskiem. Znaczenie takiej analizy było niejednokrotnie podkreślane w orzeczeniach sądów administracyjnych. Przywołać można m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2013 r., sygn. akt: II SA/Ol 984/13, w którym sąd stwierdził, 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.*

Ponadto stwierdzić należy, że brak dokładnej oceny zgodności przedsięwzięcia z ustaleniami MPZP stanowi również o naruszeniu przepisów postępowania, w tym art. 7 oraz art. 77 § 1, art. 80 Kpa, w stopniu, który miał istotny wpływ na wynik sprawy. Zasadny jest również zarzut naruszenia art. 107 § 3 Kpa, bowiem organ I instancji nie uzasadnił przyjętego stanowiska, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami MPZP, ani nie wyjaśnił w sposób przekonujący, z jakich względów zastosował w analizowanej sprawie przepis art. 80 § 2 ustawy ooś.

W toku postępowania odwoławczego GDOŚ rozpatrzył sprawę zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych. W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 Kpa oraz art. 80 ust. 2 ustawy ooś, które miały miejsce w toku postępowania pierwszej instancji, uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Warszawie z dnia 31 marca 2021 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę, RDOŚ w Warszawie powinien wziąć pod uwagę okoliczności dotyczące zgodności lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia z ustaleniami MPZP, do których odniósł się organ odwoławczy w treści niniejszej decyzji.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

### Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), dalej Ppsa, służy sprzeciw wnoszony do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji;
- wnoszący sprzeciw, zgodnie z art. 230 Ppsa 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 Ppsa, może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- wnoszącemu sprzeciw, zgodnie z art. 243 Ppsa, może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten jest wolny od opłat sądowych.



z upoważnieniem  
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska  
Zastępcę Generalnego Dyrektora  
Ochrony Środowiska

*Marek Kajs*

### Otrzymują:

1. [REDACTED]
2. Pozostałe strony postępowania zgodnie z art. 49 § 1 Kpa w związku z art. 74 ust. 3 ustawy o os

### Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie

Rbf 22.11.2021.

