



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 19 stycznia 2024 r.

DOOŚ-WDSZOO.420.31.2023.MRO.4

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTED] z 24 lipca 2023 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z 28 czerwca 2023 r., znak: WPN.420.3.2023.BMC, odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, 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 28 czerwca 2023 r. RDOŚ w Białymstoku, działając na wniosek [REDAKTED] oraz [REDAKTED] z 12 stycznia 2023 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 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. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.), dalej u.o.o.ś., odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na: „Zmianie lasu na użytek rolny znajdującego się działce nr ew. 244 położonej w obrębie 0036 Zasady, gmina Gródek, na powierzchni 1,36 ha”.

24 lipca 2023 r. [REDAKTED] wniosła odwołanie od decyzji RDOŚ w Białymstoku z 28 czerwca 2023 r. Skarżąca podniosła zarzuty naruszenia:

- 1) art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 i art. 74 ust. 3a pkt 1 u.o.o.ś. – przez jego zastosowanie, mimo braku wykazania w toku postępowania, że liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji przekracza 10;
- 2) art. 49 § 1 k.p.a. – przez niezamieszczenie treści ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku o podejmowanych w sprawie czynnościach, w których strona miała prawo wziąć udział;

- 3) art. 49 § 1 k.p.a. – przez niezamieszczenie informacji o planowanych 5 maja 2023 r. i 24 maja 2023 r. oględzinach, przez co uniemożliwiono stronie wzięcie udziału w tychże oględzinach do czego miała prawo na podstawie art. 79 § 1 k.p.a.;
- 4) art. 79 § 1 k.p.a. – przez niepowiadomienie o terminie i miejscu oględzin działki 244 położonej w obrębie 0036 Zasady oraz przeprowadzenie tychże oględzin pod nieobecność strony, która nie została prawidłowo powiadomiona;
- 5) art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 84 § 1 oraz art. 75 § 1 k.p.a. – przez niezwrócenie się do biegłego w dziedzinie leśnictwa oraz biegłego z dziedziny ornitologii o wydanie opinii, a także oparcie się w zakresie ustalenia istnienia lasu i jego części składowych oraz występowania miejsc żerowania i gniazdowania ptaków na uznaniu pracowników organu wydającego decyzję nie posiadających wiadomości specjalnych;
- 6) art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. – przez pominięcie w ustaleniu stanu faktycznego w sprawie stanowiska strony w zakresie występowania lasu, w szczególności co do braku podszytu i braku warstwy krzewów oraz pominięcie celu gospodarczego, na jaki ma być wykorzystywana działka 244 (jest to pastwisko), co doprowadziło do błędnego ustalenia, że zmiana sposobu zagospodarowania negatywnie będzie oddziaływać na działki sąsiednie;
- 7) art. 80 k.p.a. – przez przyjęcie, że zmiana sposobu zagospodarowania działki 244 doprowadziłaby do zabijania dziko żyjących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz niszczenia miejsc żerowania, schronienia i rozrodu, podczas gdy występowania takich przejawów bytowania zwierząt na działce 244 nie stwierdzono w ogóle;
- 8) art. 80 k.p.a. – przez ustalenie, że na działce 244 znajdują się miejsca lęgowe ptaków, podczas gdy nie wynika to z przeprowadzonych w toku postępowania dowodów;
- 9) § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały XIII/201/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. Profesora Witolda Sławińskiego, dalej u.p.k. – przez jego przywołanie jako *podstawę odmowy wydania określenia środowiskowych uwarunkowań* dla działki 244, podczas gdy w odniesieniu do tej działki nie zachodzą przesłanki opisane w przywołanym przepisie;
- 10) § 3 ust. 1 pkt 88 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, ze zm.), dalej r.o.o.ś. – przez błędne zastosowanie wynikające z nieprawidłowego, nie znajdującego oparcia w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie ustalenia, że na terenie objętym wnioskiem występuje las o zwartej powierzchni;
- 11) art. 80 k.p.a. – przez pominięcie w ustaleniu stanu faktycznego w sprawie opinii Zarządu Zlewni w Białymstoku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 30 maja 2023 r., znak: BI.ZZŚ.2.4901.34.2023.IK, o braku negatywnego wpływu na stan wód powierzchniowych oraz jednolite części wód podziemnych;

- 12) art. 75 § 1 k.p.a. – przez oparcie się na danych nie mogących stanowić dowodu w sprawie, a zawartych na portalu internetowym Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, mimo wyłączenia danych zawartych w tym portalu z katalogu środków dowodowych w postępowaniach administracyjnych na podstawie § 2 ust. 3 regulaminu serwisu www.geoportal.gov.pl;
- 13) art. 80 k.p.a. – przez oparcie decyzji na domniemaniu, że zmiana sposobu zagospodarowania działki 244 „*niewątpliwie spowoduje niszczenie innych schronień i miejsc rozrodu zwierząt*”, podczas gdy domniemanie takie nie znajduje żadnego uzasadnienia w zgromadzonym materiale dowodowym i jako takie nie może stanowić dowodu w sprawie, gdyż wszelkie ustalenia w tym zakresie powinny być oparte o opinię wydaną w trybie art. 84 § 1 k.p.a.;
- 14) art. 81a k.p.a. – przez oparcie się w toku wydawania decyzji na protokole z oględzin z 28 lutego 2023 r., który to dokument nosi znamiona przerabiania i dopisywania treści po jego sporządzeniu i podpisaniu przez strony oraz nieczytelnym w zakresie uniemożliwiającym prawidłowe odczytanie całości jego treści.

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 Białymstoku.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 k.p.a. – decyzja RDOŚ w Białymstoku z 28 czerwca 2023 r. została doręczona skarżącej 12 lipca 2023 r., natomiast odwołanie wniosła 25 lipca 2023 r.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o powierzchni 1,36 ha, na użytek rolny, znajdującego się na działce ew. o nr. 244 położonej w obrębie Zasady, gminie Gródek, powiecie białostockim, województwie podlaskim, wraz z wycinką drzew. Jak wynika z załączonego do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wypisu z rejestru gruntów, działka ta oznaczona jest jako las (LsV).

Planowane przedsięwzięcie jest zlokalizowane w granicach Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej, obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 – Puszcza Knyszyńska PLB200003 oraz specjalnego obszaru ochrony siedlisk Natura 2000 – Ostoja Knyszyńska PLH200006. Inwestycja stanowi zatem przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c r.o.o.ś., tj.: zmianę lasu na użytek rolny oraz wylesienie mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.). W związku

z powyższym, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., 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.

Analiza akt sprawy wykazała, że:

- 1) w karcie informacyjnej przedsięwzięcia wnioskodawcy wskazali, że na obszarze planowanego przedsięwzięcia zaobserwowali takie gatunki roślin jak: rokitnik pospolity, orlica pospolita, jastrzębiec, poziomka pospolita, szczawik zajęczy, malina właściwa. Dodatkowo wskazano, że na powierzchni 0,40 ha występuje drągowina sosnowa w wieku 33 lat, a na pozostałej powierzchni 0,96 ha występuje brzoza brodawkowata w różnym wieku;
- 2) obwieszczeniem z 1 lutego 2023 r., znak: WPN.420.3.2023.BMC, RDOŚ w Białymstoku zawiadomił strony postępowania o przeprowadzeniu 28 lutego 2023 r. oględzin obszaru planowanego przedsięwzięcia zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. Ze spisanego 28 lutego 2023 r. protokołu z oględzin obszaru wynika, że:
 - a. wnioskodawcy wraz z przedstawicielami RDOŚ w Białymstoku wzięli udział w przeprowadzonych oględzinach;
 - b. w części południowej analizowanego obszaru występuje około 30 letni drzewostan sosnowy;
 - c. w części centralnej i południowej częściowo występuje około 30 letni drzewostan brzozowy;
 - d. w części południowej obszaru przedsięwzięcia stwierdzono występowanie gatunków roślin takich jak: świerk pospolity, grab pospolity, leszczyna pospolita, dąb szypułkowy, brzoza brodawkowata, rokitnik pospolity, gajnik lśniący, malina właściwa, szczawik zajęczy, poziomka pospolita, borówka czarna, glistnik jaskółcze ziele, nerecznica krótkoostna, turzyca palczasta;
 - e. w centralnej i północnej części obszaru przedsięwzięcia stwierdzono występowanie gatunków roślin takich jak: brzoza brodawkowata, grusza, świerk pospolity, malina właściwa, orlica pospolita, kosmatka gajowa, sit rozpięchły, pokrzywa zwyczajna, jeżyna popielica;
 - f. w północnym narożniku wnioskowanego obszaru występuje około 30 letni drzewostan olszowy z pojedynczą brzozą i okrajkiem wierzbowym;
 - g. w północnej części narożnika obszaru przedsięwzięcia stwierdzono występowanie gatunków roślin takich jak: kuklik zwisty, malina właściwa, śmiałek darniowy, sit rozpięchły, płózymerzyk pokrewny;
- 3) obwieszczeniem z 2 marca 2023 r., znak: WPN.420.3.2023.BMC, RDOŚ w Białymstoku zawiadomił strony postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy do 30 czerwca 2023 r. w związku z koniecznością wykonania obserwacji

terenowej powierzchni wnioskowanej wraz z jej sąsiedztwem w pełni okresu lęgowego ptaków i wegetacyjnego roślin;

- 4) ze spisanego 19 kwietnia 2023 r. protokołu z czynności kontrolnych wynika, że:
 - a. przedstawiciele RDOŚ w Białymstoku wzięli udział w przeprowadzonych czynnościach kontrolnych;
 - b. w granicach obszaru przedsięwzięcia i w jego bezpośrednim sąsiedztwie odnotowano obecność takich gatunków ptaków jak: trznadel, bogatka, modraszka, grzywacz, zięba, świergotek drzewny, pierwiosnek, śpiewak, rudzik, dzięcioł duży, czarnogłówka;
 - c. w północnej części narożnika obszaru przedsięwzięcia stwierdzono występowanie takich gatunków roślin jak zawilec gajowy oraz wiaźówka błotna;
- 5) ze spisanego 5 maja 2023 r. protokołu z czynności kontrolnych wynika, że:
 - a. przedstawiciele RDOŚ w Białymstoku wzięli udział w przeprowadzonych czynnościach kontrolnych;
 - b. w granicach obszaru przedsięwzięcia i w jego bezpośrednim sąsiedztwie odnotowano obecność takich gatunków ptaków jak: mysikrólik, strzyżyk, zięba, śpiewak, sójka, bogatka, kapturka, kwiczoł, gajówka, piecuszek, kukułka, pierwiosnek, kos, rudzik;
 - c. na terenie obszaru przedsięwzięcia stwierdzono występowanie takich gatunków roślin jak: konwalia majowa, skrzyp polny, fiołek błotny, orlica pospolita, skrzyp leśny;
- 6) ze spisanego 24 maja 2023 r. protokołu z czynności kontrolnych wynika, że:
 - a. przedstawiciele RDOŚ w Białymstoku wzięli udział w przeprowadzonych czynnościach kontrolnych;
 - b. w granicach obszaru przedsięwzięcia i w jego bezpośrednim sąsiedztwie odnotowano obecność takich gatunków ptaków jak: śpiewak, wilga, świstunka leśna, zięba, pierwiosnek, kapturka, piecuszek, strzyżyk, gajówka, kukułka, słowik, strumieniówka.

Z treści zaskarżonej decyzji wynika, że podstawą odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji analizowanego przedsięwzięcia jest naruszenie § 4 ust. 1 u.p.k. RDOŚ w Białymstoku wskazał, że *uchwała zakazuje umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz tarlisk i złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej i łowieckiej*, a realizacja przedmiotowej inwestycji pozbawiłaby miejsc żerowania, schronienia i miejsc lęgowych dziko żyjących ptaków, które zostały zaobserwowane i odnotowane podczas „czynności kontrolnych”, mowa tutaj o gatunkach ptaków takich jak: trznadel, bogatka, modraszka, grzywacz, zięba, świergotek drzewny, pierwiosnek, śpiewak, rudzik, dzięcioł duży, czarnogłówka, mysikrólik, strzyżyk,

sójka, kapturka, kwiczoł, gajówka, piecuszek, kukułka, kos, wilga, świstunka leśna, słowik, strumieniówka.

Organ odwoławczy dokonał analizy całości dokumentacji niniejszej sprawy i stwierdził, że oględziny obszaru przedmiotowego przedsięwzięcia 28 lutego 2023 r. przeprowadzone zostały przez RDOŚ w Białymstoku w sposób nienaruszający art. 79 k.p.a. – strony były zawiadomione o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem (obwieszczenie RDOŚ w Białymstoku z 1 lutego 2023 r.). Natomiast „czynności kontrolne”, które zostały przeprowadzone przez RDOŚ w Białymstoku 19 kwietnia 2023 r., 5 maja 2023 r. i 24 maja 2023 r. bez poinformowania stron postępowania, stanowiące ponowne przeprowadzenie dowodu z oględzin miejsca realizacji przedsięwzięcia i terenu w jego bezpośrednim sąsiedztwie, miały miejsce z naruszeniem art. 79 k.p.a. W konsekwencji organ pierwszej instancji dopuścił się naruszenia zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu, o której mowa w art. 10 § 1 k.p.a. Z tego też względu GDOŚ podziela zarzuty skarżącej w powyższym zakresie.

Należy również wskazać, że RDOŚ w Białymstoku, dopuszczając się naruszenia art. 79 k.p.a., naruszył również art. 80 w związku z art. 81 k.p.a., bowiem nie udowodnił, że w analizowanej sprawie zaistniały podstawy do odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, natomiast art. 81 k.p.a. stanowi, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a. W omawianym przypadku nie zachodziły przesłanki do zastosowania art. 10 § 2 k.p.a., a jak wcześniej zaznaczono, strona nie miała możliwości udziału w postępowaniu dowodowym, w związku z czym doszło do naruszenia przepisów mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Zastosowanie treści przepisów art. 79, art. 80 oraz art. 81 k.p.a. było obowiązkiem organu pierwszej instancji podczas prowadzonego postępowania, a obowiązek ten nie został przez organ wypełniony. W miejscu tym przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 maja 2019 r., sygn. akt: II OSK 1602/17, w którym Sąd wskazał: *Zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i w doktrynie utrwalony jest pogląd, że zachowanie wymagań art. 79 i art. 81 k.p.a., niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązkiem organu administracji publicznej. Naruszenie tego obowiązku - w szczególności jeżeli przeprowadzone bez udziału strony i kwestionowane przez nią dowody stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sprawy - stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym mające istotny wpływ na wynik sprawy.*

Mając na uwadze, że gatunki ptaków, które organ pierwszej instancji opisał w uzasadnieniu decyzji z 28 czerwca 2023 r., wystąpiły jedynie podczas oględzin przeprowadzonych 19 kwietnia 2023 r., 5 maja 2023 r. i 24 maja 2023 r., a okoliczności te

stanowiły dla RDOŚ w Białymstoku główną podstawę do odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia ze względu na zakaz zawarty w § 4 ust. 1 u.p.k., nie budzi wątpliwości, że przywołane wyżej przez GDOŚ naruszenie przepisów postępowania ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Stanowisko takie zaprezentowane zostało w uzasadnieniu prawnym do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2015 r., sygn. akt: II OSK 1876/13: [...] *strony bez ich winy pozbawione zostały możliwości udziału w przeprowadzeniu kluczowego dla sprawy dowodu. Nastąpiło zatem naruszenie przepisów procedury administracyjnej (art. 7, 10, 77 § 1 i 80 k.p.a.), co wyczerpywało przesłankę z art. 138 § 2 k.p.a. Nie było też możliwe przeprowadzenie w trybie art. 136 k.p.a. dowodu z ponownych oględzin na poziomie II instancji, ponieważ ewentualne nieuwzględnienie zastrzeżeń wnioskodawców mogłoby być zwalczane na poziomie skargi do sądu, a nie przez przeprowadzenie toku instancji administracyjnej, a zatem nie bez naruszenia art. 15 k.p.a.*

GDOŚ nie zgadza się z zarzutem, że RDOŚ w Białymstoku naruszył art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. i art. 74 ust. 3a pkt 1 u.o.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie 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.) przez jego zastosowanie, mimo braku wykazania w toku postępowania, że liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji przekracza 10. Organ pierwszej instancji w sposób prawidłowy określił krąg stron przedmiotowego postępowania na podstawie załączonych do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kopii map ewidencyjnych budynków i gruntów oraz wypisów z rejestru gruntów. RDOŚ w Białymstoku, stosownie do przepisu art. 74 ust. 3a pkt 1 u.o.o.ś. w związku z art. 15 ust. 1 u.z.u.o.o.ś., odmierzył na mapie o skali 1:5000 odległość 100 m od granic obszaru, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie i ustalił, że w przedmiotowym postępowaniu liczba stron postępowania przekracza 10, w związku z czym w niniejszym postępowaniu zastosowanie ma art. 49 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

GDOŚ nie podziela zdania skarżącej w zakresie naruszenia art. 80 k.p.a. przez pominięcie w ustaleniu stanu faktycznego w sprawie opinii Zarządu Zlewni w Białymstoku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 30 maja 2023 r. i jednocześnie wyjaśnia, że w świetle utrwalonego stanowiska orzecznictwa sądowego opinia organu współdziałającego jest najsłabszą formą współdziałania pomiędzy organami administracji i nie ma charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne. Powyższe stanowisko odzwierciedla wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 lipca 2021 r., sygn. akt: II SA/Po 509/20: [...] *o ile organ właściwy do wydania decyzji o*

środowiskowych uwarunkowaniach jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii, o których mowa w art. 64 ust. 3 u.o.o.ś. to tymi opiniami nie jest związany, lecz do niego należy ostateczna ocena, w oparciu o te opinie oraz wskazane w art. 63 ust. 1 ww. ustawy kryteria selekcji, czy należy dla danego przedsięwzięcia przeprowadzić ocenę jego oddziaływania na środowisko, czy też nie ma takiej konieczności.

Za bezzasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 75 § 1 k.p.a. w związku z korzystaniem przez RDOŚ w Białymstoku z ogólnodostępnych materiałów portalu internetowego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (<http://mapy.geoportal.gov.pl>) podczas rozpatrywania przedmiotowej sprawy. Organ pierwszej instancji wskazał na stronie drugiej decyzji z 28 czerwca 2023 r., że korzystał z ww. portalu tylko i wyłącznie pomocniczo, natomiast wydruki z serwisu <http://mapy.geoportal.gov.pl>, które znajdują się w aktach sprawy mogą stanowić materiał dowodowy w postępowaniach administracyjnych. Takie stanowisko zawarte jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 marca 2022 r., sygn. akt: VII SA/Wa 291/22: *Sąd stwierdza nadto, że wydruki ze stron internetowych należy traktować jako dokumenty będące nośnikami informacji stanowiącymi odtworzenie treści zapisanej cyfrowo, dostępnej na konkretnej stronie internetowej. Niewątpliwie wydruk z mapy umieszczonej na stronie internetowej jest dowodem dopuszczonym w postępowaniu administracyjnym na mocy art. 75 § 1 k.p.a., skoro zgodnie z tym przepisem jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Wskazany przepis nie określa zamkniętego katalogu środków dowodowych, a więc wydruk ze strony internetowej może być dopuszczony jako dowód w postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak jego przydatność dla ustalenia konkretnej okoliczności musi być oceniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego zebranego w sprawie, a tym samym nie powinien stanowić wyłącznego dowodu w sprawie (por. wyrok NSA z 22 października 2021 r., sygn. akt II OSK 3822/18).*

GDOŚ nie podziela również zarzutu naruszenia przepisu art. 81a k.p.a. Zgodnie z art. 81 a § 2 k.p.a. jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Zasada ta, o czym stanowi § 2 pkt 1 przywołanego artykułu, nie ma jednak zastosowania, jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy do takich spraw, co wynika m.in. z art. 74 ust. 3a u.o.o.ś. Odnosząc się do kwestii przerobienia protokołu z 28 lutego 2023 r., wskazać należy, że na końcu protokołu widnieją podpisy wnioskodawców – [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] oraz pracowników RDOŚ w Białymstoku, które dotyczą zakończenia czynności sporządzania protokołu i zaakceptowania jego treści. Organ odwoławczy nie jest w stanie ocenić, czy protokół został przekształcony przez organ pierwszej instancji bez wiedzy wnioskodawców po tym jak został przez nich podpisany. Ponadto wskazać w tym miejscu

należy, że GDOŚ nie ma kompetencji do przesądzenia o tym, czy dany dokument został sfalszowany. Sfalszowanie dowodów musi zostać stwierdzone orzeczeniem sądu lub innego uprawnionego organu – orzeczenie takie nie zostało przez skarżącą przedłożone. GDOŚ nie posiada wiedzy, aby w kwestii sfalszowania dowodów toczyło się postępowanie karne. W ocenie organu, z uwagi na powyższe, nie można stwierdzić, aby ww. zarzuty mogły zostać uznane za słuszne. Natomiast jeśli chodzi o problem z odczytaniem ręcznie sporządzonej treści przytoczonego wcześniej protokołu, to w trakcie trwającego postępowania, w tym również przed wydaniem decyzji, strony postępowania mogły zwrócić się z prośbą do organu pierwszej instancji o przepisanie nieczytelnej części protokołu z 28 lutego 2023 r. na format dokumentu, który umożliwiłby w sposób niebudzący wątpliwości, zapoznać się wnioskodawcom z jego treścią.

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

Zebrany materiał dowodowy podczas rozpatrywania przedmiotowej sprawy został zgromadzony w sposób naruszający przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Strony postępowania zostały pozbawione wzięcia udziału w oględzinach obszaru przez RDOŚ w Białymstoku, czyli zostały pozbawione również możliwości kształtowania materiału dowodowego, który stanowił podstawę do odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Podsumowując, RDOŚ w Białymstoku naruszył zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, wyrażoną w art. 10 k.p.a. w związku z art. 79 1 k.p.a., poprzez pozbawienie wnioskodawców możliwości udziału w postępowaniu dowodowym. Ponadto organ pierwszej instancji naruszył art. 80 k.p.a. w związku z art. 81 k.p.a., bowiem nie udowodnił, że realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia będzie stała w sprzeczności z § 4 u.p.k.

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, poprzez określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. 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 28 czerwca 2023 r. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Ponownie rozpoznając sprawę, RDOŚ w Białymstoku obowiązany jest do zapewnienia udziału w postępowaniu, w tym w przeprowadzeniu dowodu z oględzin – jeżeli będzie wymagane, wszystkim stronom postępowania. W przypadku przeprowadzenia dowodu z oględzin

obowiązany jest do zawiadomienia wszystkich stron postępowania o miejscu i terminie jego przeprowadzenia, zgodnie z treścią art. 79 § 1 k.p.a.

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 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 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.

Z upoważnienia

Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

MAREK KAJS

Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

/ – dokument podpisany elektronicznie – /

Otrzymują:

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. 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