



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 07 listopada 2023 r.

DOOŚ-WDŚZOO.420.22.2023.AKA.15

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania Gminy Klembów z 21 kwietnia 2023 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z 3 kwietnia 2023 r., znak: WOOŚ-II.420.100.2020.MCZ.16, o środowiskowych uwarunkowaniach, 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 zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Decyzją z 3 kwietnia 2023 r. RDOŚ w Warszawie, działając na wniosek [REDAKTOWANE] z 7 października 2020 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 oraz art. 82 ust. 1 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., określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na „zmianie lasu w wydzieleniach 107ax, 107r i 107z na użytek rolny na działce ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów”.

21 kwietnia 2023 r. Gmina Klembów wniosła odwołanie od powyższej decyzji. W odwołaniu Gmina podniosła, że zmiana lasu na użytek rolny na potrzeby uprawy koniczyny jako paszy dla zwierząt nie stanowi szczególnie uzasadnionej potrzeby właścicieli lasów, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.), dalej u.o.l. Gmina zarzuciła RDOŚ w Warszawie nierzetelną analizę materiału dowodowego oraz brak ustalenia stanu faktycznego. Gmina kwestionuje zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i zaskarżonej decyzji ustalenia, że na działce ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów kiedykolwiek znajdowała się uprawa koniczyny i prowadzono jej koszenie. Gmina wskazuje, że jest to teren nieuporządkowany i zarośnięty chwastami. Ponadto w odwołaniu Gmina podnosi, że w wyniku wykonanego w 2017 r. zrębu zupełnego na działce stanowiącej miejsce realizacji przedsięwzięcia powstały straty przyrodnicze w postaci zniszczenia siedlisk zwierząt oraz utraty walorów krajobrazowych obszaru.

Dodatkowo Gmina wskazuje, że zgodnie z decyzją Starosty Wołomińskiego właściciel działki ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów został zobowiązany do wykonania w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2026 r. zadań z zakresu gospodarki leśnej, w tym odnowienie drzewostanu w okresie 5 lat od jego usunięcia.

W opinii Gminy *wykonana całkowita wycinka drzew, a następnie zmiana sposobu jej użytkowania ma na celu zwiększenie jej wartości i zysku dla właściciela*. W toku prowadzonego postępowania odwoławczego Gmina przedstawiła oświadczenie Rady Gminy Klembów, sprzeciwiającej się zmianie lasu na użytek rolny na działce ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów. W oświadczeniu powtórzono zarzuty podniesione w odwołaniu oraz wskazano, że wnioskodawca na działce ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów planuje wybudowanie zabudowy mieszkaniowej, czego dowodem ma być złożony w 2012 r. do Wójta Gminy Klembów wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji.

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 Warszawie.

Gminie Klembów status strony postępowania przysługuje z tytułu posiadania prawa własności do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym oddziaływaniem przedsięwzięcia, tj. działek ew. nr 121 i 604 obręb Michałów w gm. Klembów.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 k.p.a. Decyzja RDOŚ w Warszawie z 3 kwietnia 2023 r. została doręczona stronom w trybie art. 49 § 1 k.p.a. Zawiadomienie RDOŚ w Warszawie z 3 kwietnia 2023 r., znak: WOOS-II.420.100.2020.MCZ.17, informujące strony o wydaniu decyzji zostało upublicznione w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie 3 kwietnia 2023 r. oraz w urzędzie Gminy Klembów 27 kwietnia 2023 r. Zatem termin na wniesienie odwołania minął 25 maja 2023 r., natomiast odwołanie Gmina wniosła 21 kwietnia 2023 r.

Analizowane przedsięwzięcie polega na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o powierzchni 1,98 ha, na użytek rolny, znajdującego się na działce ew. nr 607/1, położonej w obrębie Michałów w gm. Klembów, powiecie wołomińskim, województwie mazowieckim. Jak wynika z załączonego do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wypisu z rejestru gruntów, działka ta posiada całkowitą powierzchnię 2,17 ha i obejmuje pastwiska trwałe (PsVI) o powierzchni 0,16 ha, lasy (LsVI) o powierzchni 1,98 ha i grunty pod rowami (W) o powierzchni 0,03 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.

Inwestycja należy zatem do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. e 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.ś., tj. zmiana lasu na użytki rolne o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha. W związku z powyższym, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., przedsięwzięcie 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 Warszawie.

Zgodnie z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dalej m.p.z.p., jeżeli plan ten został uchwalony.

Jak wynika z akt sprawy, inwestycja częściowo położona jest w obszarze obowiązywania następujących m.p.z.p., podjętych:

1. uchwałą Rady Gminy w Klembowie Nr XVI/104/2003 z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „CENTRUM” gmina Klembów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2004 r. Nr 218, poz. 5846),
2. uchwałą Rady Gminy w Klembowie Nr XIV/80/2003 z dnia 12 listopada 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego PERN „PRZYJAŹŃ” gmina Klembów (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2004 r. Nr 17, poz. 601).

RDOŚ w Warszawie, zgodnie z pismem Gminy Klembów z 18 lipca 2019 r., znak: GOŚ.6727.1.298.2018, w sprawie wyrysów i wypisów z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wskazał, że *działka objęta wnioskiem położona na gruntach wsi Michałów znajduje się:*

- *częściowo na terenie gminnych dróg dojazdowych,*
- *częściowo znajduje się w strefie bezpieczeństwa dla rurociągów dalekosiężnych do transportu ropy naftowej,*
- *częściowo w strefie obserwacji archeologicznej.*

W pozostałej części znajduje się poza opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie - zgodnie z ewidencją gruntów (tj. pastwiska trwale, grunty pod rowami oraz lasy). Przywołane stwierdzenia nie zostały podsumowane analizą, czy planowane przedsięwzięcie jest zgodne z ustaleniami m.p.z.p. dla terenów znajdujących się w miejscu realizacji przedsięwzięcia oraz określonymi dla nich warunkami zagospodarowania oraz ograniczeniami w ich użytkowaniu.

Jak wskazano wcześniej, podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami m.p.z.p. Powyższa restrykcja w analizowanej sprawie wynika wprost z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. Brak zgodności obliguje organ do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym samym przyjąć należy, że RDOŚ w Warszawie nie dokonał oceny zgodności lokalizacji przedmiotowego

przedsięwzięcia z ustaleniami m.p.z.p., co skutkowało wydaniem zaskarżonej decyzji z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. W konsekwencji RDOŚ w Warszawie nie udowodnił okoliczności, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest zgodna z ustaleniami m.p.z.p., czym naruszył art. 80 k.p.a. w związku z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś.

W trakcie ponownego rozpatrzenia sprawy RDOŚ w Warszawie zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy prowadzącej do jednoznacznego stwierdzenia, czy realizacja planowanego przedsięwzięcia jest zgodna z zapisami m.p.z.p. Wyniki przeprowadzonej analizy powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji.

Przeprowadzona przez GDOŚ weryfikacja przedłożonego z wnioskiem [REDAKTOWANE] z 7 października 2020 r. raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz z uzupełnieniami złożonymi na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego wykazała, że nie spełnia on wymogów określonych w obowiązujących przepisach prawa w stopniu uniemożliwiającym przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Analizowany raport nie zawiera w szczególności informacji, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4-9 oraz ust. 6 u.o.o.ś., w niżej wskazanym zakresie, ponadto znajdują się w nim istotne z punktu widzenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia niejasności i rozbieżności.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś. raport powinien zawierać opis analizowanych wariantów przedsięwzięcia, w tym racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru, a także określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów. Natomiast pkt 6a wskazanego przepisu nakłada obowiązek porównania oddziaływań analizowanych wariantów. Z kolei z pkt 7 przywołanego przepisu wynika obowiązek uzasadnienia proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko. W analizowanym raporcie informacji powyższych zabrakło.

W raporcie wskazano dwa warianty realizacji przedsięwzięcia: „wariant inwestorski” – proponowany przez wnioskodawcę oraz „wariant alternatywny”. W opisie wariantów wskazano, że „wariant inwestorski” zakłada kontynuację dotychczasowego rolniczego użytkowania polegającego na uprawie koniczyny stanowiącej paszę dla zwierząt hodowlanych. Natomiast „wariant alternatywny” zakłada spontaniczną sukcesję lub sztuczne zalesienie gatunkami drzew zgodnymi z siedliskiem boru mieszanego świeżego (BMśw). W raporcie jednocześnie stwierdzono, że jest to *sprzeczne z interesem Inwestora i oznacza upadek hodowli królików dotowanej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2019-2025*. Jako uzasadnienie wyboru do realizacji „wariantu inwestorskiego” wskazano, że *ze względu na brak zainteresowania ze strony wnioskodawcy użytkowaniem drzewostanów w przyszłości doprowadzić może do braku odpowiedniej pielęgnacji sadzonek drzew, wydzielania się posuszu czynnego, stopniowej degradacji i rozpadu drzewostanów oraz powstawania źródeł gradacji „szkodników” drzew na sąsiednie tereny leśne. Biorąc pod uwagę obecne użytkowanie jako istniejącej na gruncie uprawy koniczyny wariant inwestorski wydaje się być racjonalny*.

W raporcie nie wskazano natomiast racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, wymaganego art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a u.o.o.ś.

Niepodejmowanie przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś., opisane w raporcie jako „wariant zerowy”, nie jest wariantem realizacji przedsięwzięcia wymaganym przez art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt. II OSK 585/18: *Nie spełnia tego obowiązku administracyjnoprawnego przedstawienie w raporcie wariantu niepodejmowania przedsięwzięcia (czyli tzw. wariantu „zerowego”). Wariant „zerowy” nie jest w ogóle wariantem realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.*

Obowiązek wariantowania przedsięwzięcia ma na celu umożliwienie szerszego wyboru, niż tylko pomiędzy realizacją danego przedsięwzięcia a jej zaniechaniem. Z tego względu opisanie w raporcie analizowanych wariantów jest niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Opisywane w raporcie warianty nie mogą mieć charakteru pozornego ani nie mogą być abstrakcyjne z powodu braku obiektywnych możliwości ich zastosowania i z góry skazane na niepowodzenie, lecz muszą to być warianty możliwe do rzeczywistego wprowadzenia. Racjonalny wariant powinien być alternatywą dla wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, co oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Racjonalny wariant alternatywny to taki, który jest możliwy do realizacji z ekonomicznego, technicznego, technologicznego oraz prawnego punktu widzenia i jest zgodny z celem założonym przez inwestora. Wskazany przez wnioskodawcę „wariant alternatywny” tych wymagań nie spełnia, gdyż w rzeczywistości, co wskazuje sam inwestor, jest sprzeczny z celami przedsięwzięcia i nie stanowi alternatywy dla wariantu wybranego do realizacji.

Ponadto w ocenie GDOŚ nie jest jasne, na czym polega różnica między „wariantem zerowym”, określonym jako „brak użytkowania”, a „wariantem alternatywnym”, gdzie jedną z opcji jest możliwość spontanicznej sukcesji. Z uwagi na lokalizację działki ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów wewnątrz kompleksu leśnego – od dwóch stron działka sąsiaduje ze zwartym drzewostanem, od trzeciej strony z drzewostanem mniej zwartym, przewidywanym procesem w przypadku braku użytkowania będzie sukcesja tego terenu. Zwłaszcza, że na terenie, na którym wcześniej były drzewa, mogą występować wystarczające zasoby w glebowym banku nasion do odtworzenia siedliska leśnego na analizowanym terenie. Drugą opcją dla tego samego wariantu alternatywnego jest sztuczne zalesienie gatunkami drzew zgodnymi z siedliskiem boru mieszanego świeżego (BMśw).

Mając na uwadze przedstawione powyżej braki i niespójności, nie można uznać, że raport zawiera wymagany ustawowo opis wariantów przedsięwzięcia, z uwzględnieniem ich oddziaływania na środowisko, które powinny podlegać analizie podczas oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko. Dopiero po przeprowadzeniu oceny wszystkich wariantów na takim samym poziomie szczegółowości, w oparciu o elementy lub działania będące w zakresie przedsięwzięcia, oraz porównaniu ich oddziaływania według

wymiernych kryteriów, można wskazać, który wariant jest najkorzystniejszy dla środowiska i czy istnieją obiektywne przesłanki wyboru innego wariantu, niż wskazany do realizacji przez wnioskodawcę.

W ocenie GDOŚ organ pierwszej instancji naruszył art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 66 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a u.o.o.ś. poprzez zaakceptowanie wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej przedmiotowego przedsięwzięcia i nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu uzupełnienia raportu o opis, uzasadnienie wyboru, określenie przewidywanego oddziaływania i porównanie oddziaływań analizowanych wariantów. W ponownie przeprowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji uzupełni raport we wskazanym zakresie, dokona analizy uzupełnionego raportu i przedstawionych w nim wariantów w myśl art. 66 u.o.o.ś. oraz oceni, czy warianty przedsięwzięcia wskazane przez inwestora spełniają cechy takich wariantów.

Z akt sprawy wynika, że obecnie na działce ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów drzewostan leśny został niemal całkowicie wycięty i, jak twierdzi wnioskodawca, znajduje się tu od wielu lat plantacja koniczyny. Analiza ogólnodostępnych zdjęć satelitarnych portalu internetowego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (<http://mapy.geoportal.gov.pl>) wskazuje, że do 2017 r. na terenie miejsca realizacji przedsięwzięcia występował zwarty drzewostan. Miejsce realizacji przedsięwzięcia to fragment kompleksu leśnego ciągnącego się wzdłuż brzegów rzeki Rządzy (odległość działki od cieków ok. 800 m).

W raporcie opis oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został oparty na założeniu, że: *ze względu na fakt, iż na przedmiotowej działce fizycznie brak jest lasu (znajduje się tu od wielu lat plantacja koniczyny) wiązać się ono będzie z formalnym trwałym odlesieniem terenu na powierzchni 1,98 ha i przekształceniem go, zgodnie z faktycznym stanem użytkowaniem gruntu, na użytki rolne*. Natomiast stwierdzony brak oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne komponenty środowiska nie został poparty jakimikolwiek analizami, ograniczono się wyłącznie do podawania jednego twierdzenia, że *działania mają wyłącznie charakter podjętej próby uporządkowania ewidencji gruntu zgodnie z faktycznym użytkowaniem gruntu*.

Odnosząc się w tym miejscu do stwierdzenia wnioskodawcy, że na terenie planowanego przedsięwzięcia od wielu lat nie ma lasu i jest to jedynie *uporządkowanie ewidencji gruntu*, należy podkreślić, 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 przejęciowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej. Zatem fakt, że przedmiotowa działka pozbawiona jest roślinności leśnej, nie jest równoznaczny z tym, że nie stanowi ona lasu w rozumieniu przepisów powyższej ustawy. Co więcej - jak wynika z art. 13 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 tej 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. 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*. Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że: *Przepis art. 13 ust. 2 uol nie może więc służyć „sankcjonowaniu”, poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., faktycznego sposobu wykorzystania gruntu. Kwestia przekwalifikowania sposobu użytkowania działek zgodnie z ich rzeczywistym sposobem użytkowania w żaden sposób nie przeważa nad ustawowymi zasadami ochrony i trwałości utrzymania lasu* (wyrok z 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt: II SA/Wr 676/19).

Realizacja przedsięwzięcia pozbawi część działki ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów funkcji leśnej, a tym samym zniesie obowiązek trwałego utrzymywania na tym terenie lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, i umożliwi prowadzenie szeroko rozumianej działalności rolniczej, co spowoduje brak możliwości odtworzenia drzewostanu na analizowanym terenie. Stąd w opinii GDOŚ realizacja zamierzenia jedynie pozornie ma charakter czysto formalny, w rzeczywistości będzie skutkowała trwałym odlesieniem na terenie działki ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów.

Ponadto należy wyjaśnić, że ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzona jedynie pod kątem wskazanego przez wnioskodawcę późniejszego sposobu działalności rolniczej (tj. uprawy koniczyny), z pominięciem faktycznego przedsięwzięcia objętego wnioskiem [REDAKTOWANE] z 7 października 2020 r. (tj. zmiany lasu na użytek rolny), narusza art. 62 ust. 1 u.o.o.ś. RDOŚ w Warszawie nie ocenił oddziaływania przedsięwzięcia będącego przedmiotem postępowania, czyli zmiany lasu na użytek rolny, wskutek realizacji którego na terenie będącym obecnie lasem może być dopuszczona każda działalność rolnicza (nie tylko uprawa koniczyny). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla zmiany lasu na użytek rolny i następująca po niej decyzja o zmianie lasu na użytek rolny powodują bowiem, że w stosunku do objętego nimi terenu przestają obowiązywać zapisy uproszczonego planu urządzenia lasu i zapisy ustawy o lasach, m.in. wyrażone w art. 13, dotyczące obowiązków właścicieli lasów. W konsekwencji dotychczasowa trwałość lasu nie będzie chroniona tymi przepisami. W przypadku przekwalifikowania gruntu leśnego na grunt rolny na wnioskodawcy nie będzie ciążył obowiązek odtworzenia trwałości lasu poprzez zalesienie terenu, jego przebudowę, pielęgnowanie i ochronę. Użytek leśny stanie się użytkiem rolnym, wobec którego zaczną obowiązywać przepisy regulujące formy działalności dopuszczone na użytkach rolnych. Katalog tych form jest szeroki i dopuszcza zarówno ekstensywne, jak i intensywne sposoby użytkowania, jak również umożliwia wznoszenie obiektów budowlanych, co nie jest dopuszczalne w przypadku terenów użytków leśnych na gruntach prywatnych. W ocenie GDOŚ w analizowanym przypadku przedmiotem oceny nie powinna być zatem uprawa koniczyny ani tym bardziej *uporządkowanie ewidencji gruntu zgodnie z faktycznym użytkowaniem gruntu*, ale utrata przez część działki ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów funkcji leśnej i trwałości lasu, będąca skutkiem zmiany lasu na użytek rolny, i konsekwencje tej utraty dla walorów przyrodniczych obszarów chronionych.

Las, nawet jeśli nosi znamiona zniekształcenia, stanowi potencjalne miejsce rozwoju, żeru i schronienia dla wielu gatunków zwierząt. Zrąb zupełny istniejącego do 2017 r. drzewostanu zapewne wiązał się z całkowitym zniszczeniem siedlisk wszystkich bytujących tam organizmów i niósł ze sobą ryzyko wpływu na ich populację. Na obecnym etapie trudno jest nawet oszacować, jak duże straty w środowisku przyrodniczym zostały już dokonane w skutek niemal całkowitego usunięcia drzewostanu z przedmiotowej działki. Dalsze utrzymanie tego stanu nie pozwala na skompensowanie strat powstałych w wyniku działań już podjętych przez inwestora. Negatywny wpływ prowadzonych działań wskazany został również w treści raportu, tj. „(...) teren działki stanowi uprawę koniczyny. Specyfika i sposób jej uprawy (m.in. wielokrotne koszenie w sezonie wegetacyjnym) utrudniają a nawet uniemożliwiają zakładanie lęgów przez ptaki”.

W raporcie brakuje również analizy, czy trwałe wylesienie terenu przedmiotowej działki może przyczynić się do zawężenia lokalnego korytarza ekologicznego, czy ewentualnie wpłynie to na jego ciągłość oraz stopień wykorzystania przez migrujące zwierzęta. Biorąc pod uwagę charakter i usytuowanie działki, mimo że teren inwestycji nie jest w zasięgu sieci krajowych korytarzy ekologicznych, nie można wykluczyć, iż nie przebiegają przez nią lokalne szlaki migracyjne zwierząt. W raporcie wskazano jedynie, że sarna, dzik, lis i zając pojawiają się na analizowanym terenie w celu *przemieszczania się między biotopami*. Utrzymanie leśnych korytarzy ekologicznych ma kluczowe znaczenie dla tworzenia sieci powiązań pomiędzy poszczególnymi obszarami leśnymi, co ma pozytywny wpływ na ich trwałość i spójność przestrzenną, a także na funkcjonowanie szlaków migracyjnych o znaczeniu lokalnym i regionalnym.

GDOŚ nie może jednoznacznie uznać, że planowane działanie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, bowiem przedsięwzięcie nie zostało ocenione w sposób prawidłowy. W dokumentacji brakuje analiz, które pokazałyby, jak planowana inwestycja wpłynie na ekosystem leśny, który zgodnie z obecnym przeznaczeniem gruntu powinien być odtworzony.

W oparciu o powyższe ustalenia należy stwierdzić, że wydając swoje rozstrzygnięcie RDOŚ w Warszawie oparł się na niepełnym i błędnym materiale dowodowym, co miało bezpośredni wpływ na sformułowanie nieprawidłowego rozstrzygnięcia w postępowaniu organu pierwszej instancji. Na podstawie zebranej w sprawie dokumentacji nie można prawidłowo ocenić oddziaływania, jakie wywoła planowana inwestycja na środowisko, a tym bardziej go wykluczyć.

Mając na uwadze wykazane powyżej braki, na etapie ponownego rozpatrzenia sprawy konieczne jest uzupełnienie informacji zawartych w raporcie, dotyczących oddziaływania planowanego przedsięwzięcia jakim jest zmiana lasu na użytek rolny, a nie uprawy koniczyny.

Odnosząc się natomiast do zarzutu, że przedmiotowy wniosek o zmianę lasu na użytek rolny stanowi jedynie pretekst do realizacji na tym terenie zabudowy mieszkaniowej, organ odwoławczy wskazuje, że ocena tego rodzaju zamierzeń wykracza poza przedmiot niniejszego postępowania, bowiem wniosek [REDAKTOWANE] z 7 października 2020 r. nie obejmuje

przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków mieszkalnych. W ramach niniejszej sprawy, zgodnie z żądaniem zawartym w powyższym wniosku, ocenie podlega wyłącznie przedsięwzięcie polegające na zmianie lasu na użytek rolny. Natomiast w przypadku, gdyby wnioskodawca istotnie zamierzał w przyszłości zrealizować na tym terenie zabudowę mieszkaniową, może wiązać się to z koniecznością wcześniejszego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla takiego przedsięwzięcia. Zabudowa mieszkaniowa wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 55 r.o.o.ś., może stanowić przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dla takiej inwestycji, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., może być również wymagane przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Nie jest zatem możliwe, że na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny wnioskodawca zrealizuje inwestycję polegającą na realizacji zabudowy mieszkaniowej w granicach działki ew. nr 607/1, obręb Michałów w gm. Klembów.

Organ odwoławczy dokonał również oceny prawidłowości i skuteczności istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, które zostały określone w decyzji RDOŚ w Warszawie z 3 kwietnia 2023 r.

Warunki nałożone w punktach 2.2 i 2.5 odnoszą się do prowadzenia uprawy rolnej – sposobu koszenia i nawożenia. Mając na uwadze wcześniejsze wyjaśnienia, należy uznać, że warunki te wykraczają poza zakres planowanego przedsięwzięcia objętego wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Natomiast warunek nałożony w punkcie 2.3, odnoszący się do konserwacji sprzętu mechanicznego, i warunki określone w punktach 2.4, 2.6 oraz 2.7, ustalające zasady prowadzenia gospodarki odpadami, wynikają wprost z przepisów prawa, a tym samym, zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, obarczone są wadą nieważnością jako wydane bez podstawy prawnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 kwietnia 1983 r., sygn. akt II SA 261/83, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 7 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 1062/12).

Z kolei warunek nałożony w punkcie 2.1, odnoszący się do umożliwienia zwierzętom ucieczki podczas prowadzenia prac i przenoszenia ich poza rejon inwestycji, jest zbyt ogólny. Nie wskazuje konkretnych działań i koniecznych do zastosowania rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych mających na celu zminimalizowanie potencjalnego wpływu przedsięwzięcia na zwierzęta oraz nie określa, którego etapu przedsięwzięcia dotyczy. W orzecnictwie podkreśla się, że rozstrzygnięcie decyzji musi być sformułowane w sposób jednoznaczny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 2319/10), bowiem to z niego wynika zakres praw i obowiązków strony będącej adresatem decyzji.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że RDOŚ w Warszawie naruszył art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. w związku z 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.o.o.ś., określając warunki wykorzystania

terenu w fazie realizacji i eksploatacji przedmiotowego przedsięwzięcia w sposób nieprawidłowy.

Za uchybienie należy uznać bezkrytyczne przytaczanie w uzasadnieniu decyzji fragmentów raportu, co nie może zastępować własnej oceny i argumentacji organu wydającego decyzję, a tym samym nie wypełnia obowiązków wynikających z treści art. 85 ust. 2 pkt 1 lit b tiret pierwsze u.o.o.ś. Podejście takie narusza zasadę prawdy obiektywnej oraz zasadę przekonywania, a działanie takie nie wypełnia obowiązku wyczerpującego uzasadnienia przez organ podjętego rozstrzygnięcia w sprawie. Ponadto decyzja RDOŚ w Warszawie z 3 kwietnia 2023 r. nie zawiera uzasadnienia prawnego.

Obowiązek wyczerpującego uzasadnienia decyzji wynika z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 k.p.a., zgodnie z którym decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne, przy czym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Bezspornym jest, że: *Organ musi zatem zająć stanowisko wobec całego materiału dowodowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, w szczególności, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za udowodnione. Pominięcie w uzasadnieniu decyzji wskazania podstaw ustalenia okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy. [...] Nieuzasadnienie zaś decyzji w sposób właściwy narusza uprawnienia strony i podstawowe zasady postępowania administracyjnego (art. 7-10 Kpa), a tym samym stanowi podstawę do uchylenia takiej decyzji* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 11 maja 2011 r., sygn. akt: II SA/Po 58/11). Uzasadnienie zaskarżonej decyzji powyższych wymogów nie spełnia.

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.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Z powyższego przepisu wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach znajduje swoje oparcie na ustaleniach raportu, tym samym powinien być on rzetelny, spójny i wolny od niejasności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt: II OSK 615/11). Zaaprobowanie przez organ raportu niespełniającego wymogów ustawowych, co podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 maja 2014 r., sygn. akt: II OSK 2999/12, *stanowi naruszenie przepisów postępowania w stopniu znacznym, mogącym mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia*. Dodatkowo w powyższym wyroku Sąd wskazał, że zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych, a zwłaszcza oceny, czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. Aby takie wymagania mogły być określone, raport poprzedzający wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach. Z tego też względu w sytuacji, gdy raport nie spełnia wskazanych w u.o.o.ś. wymogów w stopniu uniemożliwiającym przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, określenie środowiskowych uwarunkowań jego realizacji jest niedopuszczalne.

Raport z 2020 r. nie przedstawia wariantowania przedsięwzięcia oraz zawiera istotne braki dotyczące opisu oddziaływania na środowisko dotyczącego przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny. W raporcie ograniczono się w zasadzie wyłącznie do uprawy koniczyny, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że ocena oddziaływania przedsięwzięcia

na środowisko nie objęła wszystkich oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę.

Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, że RDOŚ w Warszawie nie rozpatrzył przedmiotowej sprawy w znacznym zakresie, co niewątpliwie mogło mieć istotny wpływ na podjęte w postępowaniu pierwszoinstancyjnym rozstrzygnięcie, tj. określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji ocenianego przedsięwzięcia. Nie mając pełnej wiedzy o rodzaju i skali możliwego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz elementach środowiska, na które przedsięwzięcie może oddziaływać, nie jest możliwe określenie wymagań dotyczących ochrony środowiska, koniecznych do podjęcia na dalszym etapie procesu inwestycyjnego, ani wskazanie właściwych i skutecznych działań mających na celu unikanie, zapobieganie lub ograniczanie oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska.

Podsumowując, RDOŚ w Warszawie naruszył zasadę prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 i art. 77 § 1 w związku z art. 66 u.o.o.ś, poprzez nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, w związku z istniejącymi znaczącymi wątpliwościami dotyczącymi przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko. Tym samym przyjąć należy, że organ pierwszej instancji nie rozpatrzył przedmiotowej sprawy w zakresie mającym wpływ na jej rozstrzygnięcie. Ponadto organ pierwszej instancji naruszył art. 80 k.p.a. w związku z art. 80 ust. 2 u.o.o.ś., bowiem nie udowodnił, że lokalizacja przedsięwzięcia jest zgodna z ustaleniami m.p.z.p., a sporządzeniem wadliwego uzasadnienia decyzji naruszył art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 k.p.a.

Ponownie rozpoznając sprawę, RDOŚ w Warszawie powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, w oparciu o które zbierze kompletny i niebudzący wątpliwości materiał dowodowy.

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).

GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaskarżonej decyzji, wniesionego odwołania oraz raportu wraz z jego uzupełnieniami oraz uwagami stron wniesionymi na etapie postępowania pierwszej instancji. W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Warszawie z 3 kwietnia 2023 r. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, 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 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
Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
/ – podpisany cyfrowo – /

Otrzymują:

1. [REDACTED]
2. Gmina Klembów – reprezentowana przez Agnieszkę Sosnowską (ePUAP)
3. 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