



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 23 lipca 2025 r.

DOOŚ-WDŚII.420.21.2024.AFI.4
(stary znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.6.2024.AFI)

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.), dalej k.p.a., w związku z 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 ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.), dalej u.o.o.ś., po rozpatrzeniu odwołania z 10 stycznia 2024 r. [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE], od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z 12 grudnia 2023 r., znak: WOOS-II.420.2.2021.AP.32, odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na „zmianie lasu na użytek rolny na działkach nr 242 w obrębie Famułki Brochowskie, nr 302 w obrębie Famułki Brochowskie, nr 245 w obrębie Famułki Brochowskie, gmina Brochów”,

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Pismem z 18 grudnia 2020 r. [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] wystąpili z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia. Decyzją z 12 grudnia 2023 r. RDOŚ w Warszawie odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, ze względu na to, iż realizacja planowanego przedsięwzięcia stanowiłaby naruszenie jednego z zakazów obowiązujących na terenie Kampinoskiego Parku Narodowego, dalej KPN, tj. art. 15 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.), dalej u.o.p.

Od powyższej decyzji, pismem z 10 stycznia 2024 r. skuteczne odwołanie wnieśli [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE], działający przez pełnomocnika - [REDAKTOWANE]. Decyzja z 12 grudnia 2023 r. została doręczona bezpośrednio [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] 27 grudnia 2023 r. (o czym świadczą zwrotne potwierdzenia odbioru znajdujące się w aktach sprawy), a więc ostatnim dniem na złożenie

odwołania był 10 stycznia 2023 r.; tym samym odwołanie zostało wniesione w ustawowym terminie przewidzianym w art. 129 § 2 k.p.a.

Nie zgadzając się ze skarżonym rozstrzygnięciem, odwołujący wskazali naruszenie przepisów postępowania mających znaczenie dla załatwienia sprawy, w szczególności:

1. art. 7 k.p.a. poprzez uchylenie się przez organ od wszechstronnego działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego niniejszej sprawy i prowadzenie jej w sposób tendencyjny, z pominięciem wszystkich źródeł dowodowych ujawnionych w przedmiotowej sprawie, w konsekwencji czego uczestnictwo stron postępowania faktycznie miało charakter iluzoryczny;
2. art. 10 § 1 k.p.a., poprzez uniemożliwienie stronom czynnego udziału w przedmiotowej sprawie, skoro pomimo aktywności stron postępowanie faktycznie miało charakter iluzoryczny, w całości ignorujący stanowisko stron;
3. art. 12 k.p.a., poprzez niezasadne kierowanie się wyłącznie zasadą szybkości postępowania, którego rozpatrzenie odbyło się kosztem rzetelnego jej wyjaśnienia, w szczególności poprzez brak odniesienia się przez organ do argumentacji i dowodów oferowanych przez strony;
4. art. 35 § 1 i 3, 36 § 1 i 2 k.p.a., poprzez niezakończenie sprawy w ustawowym terminie, jak również nieinformowanie stron postępowania o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie, co stoi w sprzeczności z rzekomym kierowaniem się przez organ zasadą szybkości postępowania;
5. art. 77 § 1 k.p.a., poprzez wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o niepełny i nie w pełni rozpatrzony materiał dowodowy, w szczególności poprzez zaniechanie prowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego przy udziale stron postępowania, jak również wszystkich dowodów przekazanych przez strony do akt postępowania, a co do których organ w żaden sposób się nie odniósł w uzasadnieniu decyzji;
6. art. 78 § 1 k.p.a., poprzez niezasadne pominięcie dowodów przekazanych przez strony do akt postępowania, a co do których organ w żaden sposób się nie odniósł w uzasadnieniu decyzji;
7. art. 80 k.p.a., poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny materiału dowodowego, która w niniejszej sprawie przybrała cechy oceny dowolnej, szerzej opisana w uzasadnieniu niniejszego odwołania, a co miało wpływ na wynik sprawy poprzez wadliwą odmowę uwzględnienia wniosków stron;
8. art. 107 § 3 k.p.a., poprzez brak wskazania w uzasadnieniu skarżonej decyzji faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, a w konsekwencji także rażące naruszenie art. 8 § 1 k.p.a., polegające na prowadzeniu postępowania w sposób podważający zaufanie obywateli do organu;
9. § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z 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., poprzez jego niesłuszne zastosowanie polegające na uznaniu, że przedmiotowe przedsięwzięcie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko podczas, gdy zgodnie z przepisem szczegółowym działanie takie nie stanowi przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko;

10. § 5 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 września 1997 r. w sprawie Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz. U. z 1997 r. poz. 132.876), dalej r.k.p.n., poprzez jego błędną wykładnię i jego niezastosowanie podczas, gdy stanowi on przepis szczegółowy względem r.o.o.ś., wobec czego działanie takie nie stanowi przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko;
11. art. 66 oraz art. 77 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. u.o.o.ś. poprzez ich niesłuszne zastosowanie polegające na wymaganiu od stron postępowania wykonania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w sytuacji, gdy przeprowadzenie takiego raportu nie jest wymagane i przy uwzględnieniu innych dowodów zebranych w przedmiotowej sprawie nie przyczyni się do jej wyjaśnienia;
12. Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego na rok 2023 (Dz. U. MKiŚ. z 2022 r. poz. 74), dalej z.z.o., poprzez jego niesłuszne zastosowanie, w szczególności wyrażające się niedoprecyzowaniem, który konkretnie przepis miałby znaleźć zastosowanie w przedmiotowej sprawie, co uniemożliwia dokonanie kontroli instancyjnej;
13. art. 15 ust. 1 pkt 9 u.o.p. poprzez jego niesłuszne zastosowanie polegające na przyjęciu, że przedmiotowe przedsięwzięcie zmierza do zmiany charakteru gleby lub sposobu używania gospodarczego przedmiotowych nieruchomości podczas, gdy wnioski stron nie obejmuje takiego sposobu korzystania z przedmiotowych nieruchomości, a w szczególności opisywaną przez organ rzekomo nieuprawnioną ingerencję w gleby;
14. art. 15 ust. 1 pkt 9 u.o.p., poprzez jego niesłuszne zastosowanie polegające na odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia podczas, gdy wszystkie okoliczności przedmiotowej sprawy uzasadniały uwzględnienie wniosku stron w całości;
15. art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wykonywanie przez Strony postępowania prawa własności względem przedmiotowych nieruchomości miałyby stanowić zmianę sposobu ich gospodarczego wykorzystania podczas, gdy z materiału dowodowego przedmiotowej sprawy wynika wniosek przeciwny, zaś przytoczony wyjątek uprawniał organ do uwzględnienia wniosku stron w całości.

Odwołujący wniesli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości. Dodatkowo, powołując się na art. 136 § 1 k.p.a., wniesli o przeprowadzenie dowodów poprzez: oględziny przedmiotowej nieruchomości, przesłuchanie stron w celu ustalenia faktycznego charakteru nieruchomości, oceny potencjalnego wpływu zmiany statusu nieruchomości wobec zamierzonego sposobu korzystania z nieruchomości oraz o potwierdzenie zasadności stanowiska stron z dokumentacji sprawy.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy sprawy w pełnym zakresie co do okoliczności faktycznych i prawnych. Organ nie znalazł przyczyn, które uzasadniałyby uchylenie zaskarżonej decyzji.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na zmianie lasu sosnowego (LsVI), niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o łącznej powierzchni 1,63 ha, zlokalizowanego na działkach o nr ewidencyjnych 245, 302, 242, obręb 0006 Famułki Brochowskie, gmina Brochów, na użytek rolny. Zgodnie z zaświadczeniem z Urzędu Gminy Brochów z 1 marca 2021 r., znak: BP.6727.32.2021, oraz z 19 lipca 2021 r., znak: BP.6727.155.2021, dla ww. działek nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika z mapy ewidencyjnej gruntów, stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie decyzji, a także danych zawartych m.in. w Geoserwisie GDOŚ, teren przedsięwzięcia zlokalizowany jest w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego oraz na obszarze Natura 2000 Puszcza Kampinoska PLC140001. Biorąc pod uwagę powyższe, przedsięwzięcie należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c r.o.o.ś., tj.: zmiana lasu, innego gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokrytego roślinnością leśną - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienie mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu: na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 u.o.p., lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.o.p.

Z uwagi na powyższe, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., przedsięwzięcie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na podstawie 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. Powyższe uzasadnia, z uwagi na brzmienie art. 127 ust. 3 u.o.o.ś., właściwość rzeczową i instancyjną GDOŚ w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest zgodne z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji zawartym w zaskarżonej decyzji. Organ administracji, wydając w postępowaniu

odwoławczym decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję, zajmuje stanowisko, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest prawidłowe, zarówno co do zgodności z prawem, jak i co do istoty.

Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach działa w granicach wniosku inwestora, badając możliwość udzielenia zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantcie wskazanym przez inwestora. Jeśli w wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej w trakcie prowadzonego postępowania, nie zdiagnozuje on przesłanek odmownych określenia warunków realizacji przedsięwzięcia, wówczas jest zobowiązany do wskazania w decyzji wariantu inwestora jako dopuszczonego do realizacji i określenia dla niego warunków realizacji.

Przesłanki odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia, o których mowa powyżej, wymienione zostały w art. 80 ust. 2 oraz art. 81 u.o.o.ś. Przesłankami takimi mogą być również inne okoliczności, ale muszą one wynikać z konkretnych uregulowań prawnych lub faktycznych. Bez wątpienia należą do nich np. bezwzględne zakazy dotyczące obszarowych form ochrony przyrody, wskazane w u.o.p. „Przesłanki wydania decyzji negatywnej, tzn. decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, muszą wynikać z konkretnie wskazanych uregulowań prawnych i faktycznych. Odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może zatem nastąpić w przypadku wystąpienia sprzeczności planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, odmowy uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ współdziałający, czy też sprzeczności z innymi przepisami prawa” (wyrok WSA w Poznaniu z 18 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 752/17).

Określając warunki realizacji przedsięwzięcia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, należy więc przede wszystkim zbadać dopuszczalność realizacji przedsięwzięcia. U podstaw wydania decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia musi leżeć założenie, że z punktu widzenia ochrony środowiska inwestycja objęta wnioskiem jest w ogóle dopuszczalna. O dopuszczalności tej decyduje nie tylko raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ale także uregulowania zawarte w innych obowiązujących powszechnie aktach prawnych, które w niektórych przypadkach zakazują lokalizacji pewnych inwestycji na terenach objętych szczególną ochroną ze względu na zachowanie jakości zasobów naturalnych środowiska przyrodniczego (por. wyrok WSA w Warszawie z 7 lutego 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 1786/22).

Powyższe miało miejsce w niniejszej sprawie, gdyż przesłanką determinującą odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia przez RDOŚ w Warszawie był jeden z zakazów, wskazanych w art. 15 ust. 1 u.o.p., obowiązujących w parkach narodowych. Aby doprowadzić do realizacji celów którym służy utworzenie i istnienie parku narodowego, ustawodawca w art. 15 ust. 1 u.o.p. określił szczegółowy katalog zakazów, które winne być przestrzegane na terenie parku. Zgodnie z pkt 9 ww. przepisu, w parkach narodowych zabrania się niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów.

W art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. wymieniono przypadki, kiedy zakazy określone w ust. 1 nie znajdują zastosowania. I tak w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. wskazano, iż zakazy te nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), dalej k.c. Powyższy zakaz należy odczytywać uwzględniając treść art. 117 ust. 2 u.o.p., w którym zobowiązano podmioty użytkujące gospodarczo grunty w parkach narodowych lub rezerwach przyrody do stosowania ochrony krajobrazowej w rozumieniu art. 5 pkt 8 u.o.p. Ze względu na to, że działki ewidencyjne nr 245, 302 i 242 (stanowiące teren realizacji przedsięwzięcia) są gruntami prywatnymi wnioskodawców i leżą na terenie KPN, bezsprzecznym jest, że teren przedmiotowego przedsięwzięcia jest objęty ochroną krajobrazową i przepisami u.o.p. Również załącznik nr 4 do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 listopada 2024 r. w sprawie zadań ochronnych dla Kampinoskiego Parku Narodowego rok 2025 (Dz. Urz. MKiŚ z 2024 r. poz. 81), jak i załączniki do zadań ochronnych dla KPN w latach poprzednich, wskazuje, że ochroną krajobrazową objęte są grunty niebędące w użytkowaniu wieczystym KPN m.in. położone na terenie wsi Famułka Brochowskie.

W tym miejscu należy się także odnieść do r.k.p.n. Zgodnie z § 5 ust. 1 r.k.p.n. na obszarze Parku, z zastrzeżeniem ust. 2, zabrania się m.in.: pozyskiwania, niszczenia lub uszkodzenia drzew i innych roślin (pkt 2), zmiany stosunków wodnych (pkt 6) oraz niszczenia gleby (pkt 7). Nie są to jednak zakazy bezwzględne, gdyż myśl § 5 ust. 2 pkt 3 r.k.p.n., ograniczenia te nie dotyczą prowadzenia gospodarki rolnej, leśnej, łowieckiej i zadrzewieniowej na obszarach nieobjętych ochroną ścisłą i częściową.

Ze względu na to, że w hierarchii aktów prawnych w Polsce ustawa stoi wyżej niż rozporządzenie, które jest aktem wykonawczym do ustawy, wydawanym przez organy administracji państwowej na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, a podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego, odstępstwo wskazane w § 5 ust. 2 pkt 3 r.k.p.n. należy stosować łącznie z odstępstwem wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p.

Art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. dopuszcza jedynie kontynuację dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej również po jej objęciu ochroną krajobrazową. Brak jest podstaw do uznania, że przepis ten dopuszcza zmianę sposobu zagospodarowania takiej nieruchomości już po objęciu jej ochroną krajobrazową. Podkreślić należy, że art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. w zakresie wykonywania prawa własności nie stanowi samodzielnej podstawy do uchylecia zakazów określonych w art. 15 ust. 1 ustawy, lecz odsyła w tym zakresie do unormowań k.c. Zgodnie zaś z art. 140 k.c. właściciel może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy, a w szczególności pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, w tych też samych granicach może rozporządzać rzeczą, ale czynić to może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, a także zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu

Administracyjnego (por. postanowienie SN z 25 września 2003 r., sygn. akt V CK 201/2002, uchwała SN z 28 sierpnia 1997 r., sygn. akt III CZP 36/97, wyrok NSA z 19 marca 1998 r., sygn. akt IV SA 1462/96, wyrok NSA z 11 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1148/06), prawo własności, pomimo iż jest traktowane jako prawo podmiotowe o najszerszej treści w porównaniu z innymi prawami i najsilniejsze w stosunku do rzeczy, nie jest prawem absolutnym i niczym w swojej treści nieograniczonym. Do jego istoty należą z jednej strony swoboda korzystania z rzeczy, z drugiej zaś pewne ograniczenia tej swobody stanowiące swoistą granicę tego prawa, w konsekwencji także granicę jego ochrony. Ograniczenia te wynikają z przepisów k.c., które nakazują uwzględnienie społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa oraz zasad współżycia społecznego przy wykonywaniu prawa własności, z przepisów prawa sąsiedzkiego, a także innych przepisów ustawowych, np. o ochronie przyrody. Właścicielowi wolno zatem czynić ze swoją rzeczą wszystko, co nie jest zabronione przez ustawy, zasady współżycia społecznego i co nie pozostaje w sprzeczności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa.

Podkreślić należy, że ochrona krajobrazowa w parku narodowym z reguły będzie przyjmowała bierny charakter i będzie polegała na niewprowadzaniu zmian w środowisku. Niemniej postanowienia art. 117 ust. 2 u.o.p. powinny być również uwzględniane przez organy wydające pozwolenia na wprowadzenie zmian w krajobrazie (np. pozwolenie na budowę), które powinny kierować się regułami wynikającymi z tego przepisu. (K. Gruszecki [w:] Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2024, art. 117). W przypadku zlokalizowania działki, na obszarze chronionym ustawowo, w tym konkretnym przypadku obszarze parku narodowego, granice ustawowe korzystania przez właściciela z jego nieruchomości wyznaczać będzie art. 15 ust. 1 u.o.p., wprowadzający ustawowo, m.in. zakaz zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów. Oznacza to, że dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., biorąc także pod uwagę ratio legis ustawodawcy w zakresie celu utworzenia parku narodowego, dotyczy działalności, która daje możliwość użytkowania danego obszaru przez ich właściciela na dotychczasowych zasadach, czyli stanowi to kontynuację tej funkcji w trakcie ich gospodarczego wykorzystania w obrębie obszaru objętego ochroną krajobrazową (por. wyrok NSA z 11 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 1582/23).

Wobec powyższego organ odwoławczy podziela stanowisko organu I instancji, przedstawione w skarżonej decyzji dotyczące braku możliwości zastosowania odstępstw wskazanych w art. 15 ust. 2 u.o.p. (str. 2 i 3 skarżonej decyzji). Słusznie wskazał RDOŚ w Warszawie, powołując się na wyrok WSA w Warszawie z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/09, że „działalność objęta zakazami dokonywana przez człowieka na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest ona kontynuacją dotychczasowego sposobu wykorzystania gospodarczego danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze”. Zaznaczenia wymaga, że na całym terenie zamierzonego przedsięwzięcia istotnie występuje las, o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 28 września 1991 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1356), dalej u.o.l. Z

informacji uzyskanych od Starosty Powiatu Sochaczewskiego, w szczególności na podstawie opisowej części Uproszczonego Planu Urządzenia Lasu oraz mapy gospodarczo-przeglądowej drzewostanów dla obrębu Famułki Brochowskie (przekazanych przy piśmie z 14 września 2021 r.), wynika, że według stanu na dzień datowania pisma, cała powierzchnia działek 242, 245 i 302 pokryta jest lasem (LsVI). Drzewostan jest w wieku 21-94 lata i składają się na niego sosna i modrzew. Dodatkowo, w kontekście powyższego należy przywołać stanowisko Dyrektora KPN, przedstawione w piśmie (w aktach sprawy) z 19 czerwca 2023 r., znak: DOso-07/74/19-23, gdzie wskazano: „Odnosząc się do procedowanej sprawy dot. zmiany lasu na użytek rolny na działkach nr ewid. 242, 302, 245 w obrębie Famułki Brochowskie, gm. Brochów Kampinoski Park Narodowy stoi na stanowisku, że usunięcie drzewostanu z w/w terenu o znacznej powierzchni spowoduje negatywny wpływ na przyrodę Kampinoskiego Parku Narodowego”. Zamiar prowadzenia gospodarki rolnej lub działalności gospodarczej (wskazanych w kip oraz pismach wnioskodawców przedkładanych w toku postępowania) na analizowanym terenie nie wpisuje się w działalność wskazaną łącznie w odstępstwach § 5 ust. 2 pkt 3 r.k.p.n. i art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. Niewątpliwym jest, że zmiana tego lasu na użytek rolny nie stanowiłaby kontynuacji gospodarczego wykorzystania analizowanych nieruchomości, a byłaby niewątpliwie zmianą sposobu ich użytkowania, jak również cech charakterystycznych krajobrazu, co wprost narusza szereg zakazów obowiązujących w KPN, w tym, w szczególności przepisu art. 15 ust. 1 pkt 9 u.o.p.

Mając na uwadze powyższą analizę, prezentowane w odwołaniu zarzuty nr: 13, 14 i 15 należy uznać za bezzasadne. Nie sposób także zgodzić się ze stanowiskiem skarżących (zarzut nr 9 i 10), jakoby treść ww. odstępstwa stanowiła przepis szczegółowy względem r.o.o.ś., w efekcie czego wnioskowana zmiana lasu na użytek rolny miałaby nie stanowić przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Stanowisko takie nie wynika ani z przywołanych powyżej przepisów r.k.p.n. czy u.o.p., ani z przepisów r.o.o.ś. Odnośnie nieuwzględnienia przez RDOŚ w Warszawie odstępstwa wskazanego w § 5 ust. 2 pkt 3 r.k.p.n., GDOŚ wskazuje, że organ I instancji postąpił prawidłowo, bowiem, jak wskazano powyżej, odstępstwo to, które należy stosować łącznie z odstępstwem wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż okoliczności faktyczne, tj. rodzaj i charakter planowanego przedsięwzięcia, na to nie pozwalają, co zostało wyjaśnione we wcześniejszej części uzasadnienia. Dodatkowo GDOŚ wskazuje, iż w świetle powyższych zarzutów niezrozumiałym jest działanie skarżących, polegające na złożeniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego zamierzenia inwestycyjnego, a także wskazywanie w kip kwalifikacji przedsięwzięcia jako § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c r.o.o.ś., skoro stoją na stanowisku, że planowane zamierzenie nie stanowi przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a tylko takie przedsięwzięcia, wymienione w r.o.o.ś., wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – zgodnie z dyspozycją art. 71 ust. 2 u.o.o.ś.

Odnosnie do zarzutu nr 12 naruszenia przez RDOŚ w Warszawie z.z.o. „poprzez jego niesłuszne zastosowanie, w szczególności wyrażające się niedoprecyzowaniem, który konkretnie przepis miałby znaleźć zastosowanie w przedmiotowej sprawie, co uniemożliwia dokonanie kontroli instancyjnej”, GDOŚ wskazuje, że treść tego zarzutu jest wewnętrznie sprzeczna. Niemniej jednak owo niedoprecyzowanie nie uniemożliwiło dokonania kontroli instancyjnej. Zarzut jest chybiony, ponieważ organ, wprost przywołując ustalenia zawarte w ww. akcie prawnym („działki inwestycyjne [...] są zaliczone do obszaru ochrony krajobrazowej” str. 2 skarżonej decyzji), nie jest w stanie naruszyć przepisów tego aktu. GDOŚ w celu doprecyzowania wskazuje, że informacja wskazana przez RDOŚ w Warszawie wynika wprost z załącznika nr 4 „Obszary objęte ochroną czynną, ścisłą i krajobrazową” do z.z.o.

Odnosząc się w tym miejscu do wniosku skarżących o przeprowadzenie dowodów poprzez: oględziny przedmiotowej nieruchomości, przesłuchanie stron w celu ustalenia faktycznego charakteru nieruchomości, oceny potencjalnego wpływu zmiany statusu nieruchomości wobec zamierzonego sposobu korzystania z nieruchomości oraz o potwierdzenie zasadności stanowiska stron z dokumentacji sprawy, a także zarzutów nr 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 i 11, dotyczących wadliwie przeprowadzonego postępowania, w szczególności postępowania dowodowego, GDOŚ wyjaśnia:

Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. W myśl art. 85 § 1 Kpa, organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny, nie jest to jednak obowiązkowe. W opinii GDOŚ w niniejszej sprawie nie zaszła potrzeba przeprowadzenia oględzin ani przesłuchania stron. Czynności te nie były potrzebne do wyjaśnienia sprawy, nie przyspieszyłyby ani nie uprościły prowadzonego postępowania. W ocenie organu dokumenty stanowiące akta omawianej sprawy są wystarczające do jej rozstrzygnięcia, gdyż w sposób wyczerpujący przedstawiają stan prawny oraz faktyczny obszar planowanego przedsięwzięcia, a przeprowadzenie oględzin i/lub przesłuchanie stron nie wniosłoby w przedmiotowym przypadku nowych dowodów w sprawie, bowiem strony postępowania, z uwagi na przysługujące im uprawnienia procesowe, miały możliwość nieograniczonego przedstawiania swoich stanowisk, a także składania uwag i wniosków, dotyczących zebranego materiału dowodowego w toku trwającego postępowania - z czego korzystały. Nie budzi wątpliwości, iż oględziny nieruchomości nie są obligatoryjną czynnością organu prowadzącego postępowanie administracyjne. O potrzebie przeprowadzenia dowodu z oględzin decyduje organ, a nie subiektywne przekonanie strony o takiej potrzebie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2019 r., sygn. akt: II OSK 2260/17).

Podsumowując, w opinii organu II instancji materiał dowodowy składający się na całość akt analizowanej sprawy jest wystarczający do podjęcia niniejszej decyzji, a przeprowadzenie wizji w terenie czy przesłuchanie stron nie spowodowałoby zmiany wydanego rozstrzygnięcia, z tego względu organ nie przychylił się do wniosku skarżących zawartego w odwołaniu.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 7, 8, 10 § 1, 12, 77 § 1, 78 § 1, 80 i 107 § 3 k.p.a., GDOŚ wyjaśnia.

Stosownie do treści art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej w toku postępowania podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Realizację tej zasady zapewniają przede wszystkim przepisy regulujące postępowanie dowodowe. Natomiast zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać materiał dowodowy. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego obowiązkiem organu administracji publicznej jest zaś jego wszechstronne rozpatrzenie. Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym naruszenie art. 7 i 77 § 1 k.p.a. następuje wówczas, gdy organ nie podejmie działań w celu wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, istotnego dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy i wyda rozstrzygnięcie pomimo niekompletnego materiału dowodowego.

Podkreślenia wymaga, iż nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że organ I instancji odmówił wiarygodności i mocy dowodowej wskazywanym przez skarżących materiałom. Zarówno z akt sprawy, jak i z treści skarżonej decyzji nie wynika, aby RDOŚ w Warszawie odmówił mocy dowodowej jakimkolwiek materiałom składanym przez skarżących w toku postępowania. Pisma te, wraz z załącznikami, składają się na całość akt sprawy, na podstawie których wydana została zaskarżona decyzja. Podkreślenia wymaga, iż żaden przepis nie obliuguje organu prowadzącego postępowanie do odnoszenia się w treści decyzji odrębnie do każdego z przedkładanych w sprawie dowodów. Niezależnie od tego podkreślenia również wymaga, jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 23 czerwca 2021 r., znak: IV SA/Wa 2630/20, w kontekście dowodów przedkładanych przez uczestników postępowania, że brak literalnego przywołania opinii w uzasadnieniu decyzji nie oznacza, że zostały one pominięte w postępowaniu odwoławczym. Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „(...) skuteczne zarzucenie naruszenia przepisu art. 80 k.p.a. wymaga wykazania, że uchybiono zasadom logicznego rozumowania lub doświadczenia życiowego. Jedynie to, bowiem może być przeciwstawione uprawnieniu do dokonywania swobodnej oceny dowodów. Nie jest natomiast wystarczające przekonanie o innej niż przyjęta doniosłości poszczególnych dowodów i ich ocenie odmiennej niż przeprowadzona przez organy administracji publicznej. Dokonana przez organy (...) ocena materiału dowodowego może być skutecznie podważona tylko w przypadku, gdy brak jest logiki w wiązaniu wniosków z zebranymi dowodami, lub gdy rozumowanie organu wykracza poza reguły logiki albo, wbrew zasadom doświadczenia życiowego, nie uwzględnia związku przyczynowo-skutkowego” (wyrok NSA z 13 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 2381/19).

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, organ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wszelkich wyjaśnień i uwag składanych przez skarżących w toku postępowania pierwszoinstancyjnego. W ocenie GDOŚ materiały te, pomimo faktu, iż dotyczą

fragmentów obszaru objętego oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia, w świetle niniejszej sprawy nie udowadniają żadnych okoliczności oraz pozostają bez wpływu na podjęte rozstrzygnięcie. Organ szczegółowo przeanalizował wszelkie dokumenty, składające się na akta sprawy, w tym przedkładane przez wnioskodawców w toku postępowania pierwszoinstancyjnego pisma, mające potwierdzać dopuszczalność realizacji przedsięwzięcia oraz fakt prowadzenia działalności gospodarczej. Uwzględniając przedłożone materiały przy wydawaniu niniejszej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, iż nie przyczyniły się one do ustalenia nowych okoliczności w sprawie oraz pozostają bez wpływu na podjęte rozstrzygnięcie. Wbrew twierdzeniom skarżących, żaden z przedłożonych dokumentów nie stanowi dowodu potwierdzającego, że planowane przedsięwzięcie ma na celu kontynuację działalności gospodarczej, prowadzonej dotychczas na działkach 242, 245 oraz 302. Dokumenty te potwierdzają m.in., że na działkach sąsiednich była lub jest prowadzona działalność gospodarcza. Pozostaje to jednak bez wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, gdyż planowane przedsięwzięcie dotyczy konkretnych, wskazanych wyżej, nieruchomości i to ich stan faktyczny i prawny jest analizowany i warunkuje dopuszczalność realizacji przedsięwzięcia, jakim jest zmiana lasu, znajdującego się na ww. działkach, na użytek rolny.

Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a. żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Skarżący natomiast nie sprecyzował, w jakich kwestiach i w jakim zakresie są one niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy, jakie istotne okoliczności miałyby być ustalone w oparciu o ich treść ani jaki wpływ miałyby informacje w nich zawarte na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Podkreślenia wymaga, że kluczowe w postępowaniu wyjaśniającym toczącym się na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego jest przeprowadzenie nie każdego (jakiegokolwiek) dowodu, ale takiego, który dotyczy okoliczności istotnych w sprawie, mających wpływ na treść rozstrzygnięcia. Nie ilość zatem zebranych dowodów decyduje o prawidłowości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ale znaczenie dowodów dla rozstrzygnięcia sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 998/15). Należy zauważyć, że specyfika postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga, by organ prowadzący postępowanie dysponował specjalistycznymi informacjami z zakresu ochrony środowiska. Skarżący nie przywołał żadnych okoliczności, które wymagałyby uzyskania wiadomości specjalnych i byłyby niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz podjęcia przez GDOŚ rozstrzygnięcia kończącego postępowanie.

Niniejsza sprawa prowadzona jest przez GDOŚ, czyli organ wyspecjalizowany w zakresie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, w tym m.in. realizacji przedsięwzięć na obszarowych formach ochrony przyrody. GDOŚ posiada wiedzę i wiadomości specjalne, które pozwalają na prawidłową ocenę stanu faktycznego przedmiotowej sprawy. GDOŚ bazował na aktach sprawy przekazanych przez organ pierwszej instancji oraz

wiedzy własnej, co pozwala ustalić stan faktyczny sprawy w zakresie wystarczającym do jej rozstrzygnięcia.

Z kolei odnośnie wnioskowanej „oceny potencjalnego wpływu zmiany statusu nieruchomości wobec zamierzonego sposobu korzystania z nieruchomości oraz o potwierdzenie zasadności stanowiska stron z dokumentacji sprawy”, GDOŚ wskazuje, że istotą postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest dokonanie właśnie takiej oceny przez uprawnione do tego organy. Wynikiem przeprowadzenia takiej oceny było zaskarżone rozstrzygnięcie oraz niniejsze rozstrzygnięcie. Natomiast dokumentacja sprawy nie świadczy o zasadności stanowiska skarżących, a wręcz przeciwnie – wnioski oraz ustalenia obu organów, ukształtowane na podstawie dokumentacji sprawy, są sprzeczne ze stanowiskiem skarżących.

Całkowicie chybiony jest także zarzut (nr 11) naruszenia art. 66 oraz art. 77 ust. 1 i 2 u.o.o.ś. poprzez wymaganie od skarżących wykonania raportu, gdyż w wyniku wniesienia przez skarżących zażalenia na postanowienie RDOŚ w Warszawie z 29 kwietnia 2022 r., znak: WOOS-II.420.2.2021.AP.12, stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia raportu, kwestia ta została rozstrzygnięta postanowieniem GDOŚ z 4 lipca 2023 r., znak DOOS-WDSZOO.420.17.2022.SK.15. Postanowieniem z 4 lipca 2023 r. organ uchylił ww. postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, wskazując, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. RDOŚ w Warszawie, ponownie rozpatrując sprawę, zastosował wskazania organu odwoławczego, polegające na szczegółowej analizie przepisów dotyczących zakazów obowiązujących na terenie parku narodowego oraz odstępstw od tych zakazów. Kierowanie się zasadą szybkości oraz ekonomiki postępowania było jak najbardziej zasadne ze strony organu, gdyż dokonana analiza wprost przesądziła o kierunku rozstrzygnięcia kończącego postępowanie, tj. o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia. Organ dokładnie zbadał oraz wyjaśnił stan faktyczny oraz prawny sprawy, co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu skarżonej decyzji, wbrew stawianym zarzutom. W uzasadnieniu organ w sposób spójny przedstawił swój tok myślenia oraz wszelkie okoliczności, które przesądziły o kierunku rozstrzygnięcia. W tym miejscu wskazania wymaga, że argumentacja skarżących dotycząca rzekomego pominięcia wszystkich źródeł dowodowych ujawnionych w przedmiotowej sprawie jest chybiona oraz nie znajduje potwierdzenia w aktach sprawy. Na uwadze należy mieć, że nie każde stanowisko przedstawione przez stronę w toku postępowania, w szczególności stanowiące subiektywną, niczym nieopartą, opinię strony, jest dowodem w sprawie.

Analizując przebieg postępowania, GDOŚ nie może zgodzić się z tym, że organ pierwszej instancji uniemożliwił stronom czynny udział w postępowaniu. RDOŚ w Warszawie pismem z 10 marca 2022 r., znak: WOOS-II.420.2.2021.AP.11, poinformował skarżących (o czym świadczy zwrotne potwierdzenie odbioru z 21 marca 2022 r.), o powodzie zwłoki w zakończeniu postępowania, tj. o braku zajęcia stanowiska przez Dyrektora Zarządu Zlewni w

Łowiczu, w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, co w konsekwencji uniemożliwiało dalsze procedowanie przedmiotowej sprawy przez organ pierwszej instancji. Akta sprawy dowodzą, że strony brały czynny udział w postępowaniu. Strony zostały poinformowane o niedotrzymaniu terminu zakończenia postępowania, a co najważniejsze, wypełniając dyspozycję zawartą w art. 10 k.p.a., organ poinformował strony o zebraniu całości materiału dowodowego oraz możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału przed wydaniem decyzji. Wobec powyższego, stawiane zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Odpowiadając na zarzut (nr 4) naruszenia art. 35 § 1 i 3, 36 § 1 i 2 w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a., stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność) lub postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Z akt sprawy wynika, że skarżący skorzystali z tej możliwości i pismem z 4 października 2023 r., złożyli ponaglenie na RDOŚ w Warszawie. GDOŚ postanowieniem z 12 marca 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.30.2023.AFI.2, wskazał, że organ pierwszej instancji dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, przy czym nie miało ono miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zarządził wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających przewlekłości w przyszłości. W uzasadnieniu ww. postanowienia organ szczegółowo odniósł się do zarzutów dotyczących niezasadnie długiego i tym samym wadliwego sposobu prowadzenia postępowania, wobec czego stawiany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Podsumowując, w ocenie GDOŚ, rozstrzygnięcie podjęte przez RDOŚ w Warszawie decyzją z 12 grudnia 2023 r. jest prawidłowe i nie narusza przepisów prawa w stopniu uzasadniającym jego uchylenie.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 oraz art. 52 § 1 i 2 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.), dalej p.p.s.a., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- zgodnie z art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę należy wnieść, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania decyzji;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 3 pkt 3 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 200 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;
 - skargę w formie elektronicznej należy wnieść na adres do e-Doręczeń: AE:PL-14966-78422-TRCJH-21 lub adres ePUAP: /gdosgovpl/SkrytkaESP, natomiast w formie papierowej – na adres siedziby Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa.

Z upoważnienia
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

ANNA RONI-KIER-DOLAŃSKA
Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
/podpis elektroniczny/

Otrzymują:

1. [REDAKTOWANE], pełnomocnik [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE];
2. pozostałe strony postępowania, zgodnie z art. 49 k.p.a. w zw. z art. 74 ust. 3a u.o.o.ś.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie.