



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 09 marca 2026 r.

DOOŚ-WDŚIII.420.34.2025.AN.9

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej GDOŚ, po rozpatrzeniu odwołania [REDAKTOWANE] z 10 listopada 2025 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, dalej RDOŚ w Poznaniu, z 30 października 2025 r., znak: WOO-II.420.1.2025.AON.12, umarzającej postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Zmiana lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, na użytek rolny, na działce o numerze ewidencyjnym 242/22 obręb Łuszczewo, gm. Skulsk”, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1691), dalej k.p.a.,

uchyla ww. decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Uzasadnienie

Decyzją z 30 października 2025 r., znak: WOO-II.420.1.2025.AON.12, RDOŚ w Poznaniu, na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., umorzył w całości postępowanie, wszczęte wnioskiem [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] z 27 grudnia 2024 r., w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia, ze względu na jego bezprzedmiotowość. Zgodnie z uzasadnieniem skarżonej decyzji, organ I instancji uznał, że teren realizacji przedsięwzięcia nie spełnia definicji lasu, w myśl ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567), dalej u.l.

Pismem z 10 listopada 2025 r. [REDAKTOWANE], wniósł odwołanie od ww. decyzji RDOŚ w Poznaniu, podkreślając, że działka, na której planowane jest przedmiotowe przedsięwzięcie jest oznaczona w ewidencji gruntów jako las oraz, że inwestor nie ma możliwości zmiany zapisu w ewidencji gruntów i budynków, ponieważ takiej zmiany

może dokonać wyłącznie starosta. Dodatkowo skarżący zaznaczył, że definicja lasu jest niejednoznaczna i istnieją różne interpretacje kryteriów uznawania danego gruntu za las. Odwołujący się wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ I instancji.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Jak wynika z art. 127 § 2 k.p.a. w związku z art. 127 ust. 3 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 2024 r. poz. 1112), dalej u.o.o.ś., GDOŚ pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, zatem jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ w Poznaniu.

Odwołanie od ww. decyzji zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 k.p.a. – zaskarżona decyzja została doręczona [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] 3 listopada 2025 r., natomiast odwołanie wniesiono 10 listopada 2025 r. (data nadania w placówce pocztowej wyznaczonego operatora pocztowego).

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na zmianie lasu, niestanowiącego własności Skarbu Państwa, o powierzchni 0,1201 ha na użytek rolny na działce o numerze ew. 242/22 położonej w obrębie Łuszczewo, gmina Skulsk, powiat koniński, województwo wielkopolskie. Powyższa działka znajduje się na terenie parku krajobrazowego „Nadgoplański Park Tysiąclecia”. Oznacza to, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.), dalej r.o.o.ś., przedsięwzięcie należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś., wymagane jest uzyskanie 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 omawianego przedsięwzięcia jest regionalny dyrektor ochrony środowiska – właściwym miejscowo jest RDOŚ w Poznaniu.

W tym miejscu należy wskazać, że GDOŚ nie podziela stanowiska organu I instancji, przyjętego za podstawę zakwestionowanego rozstrzygnięcia, tj. że *teren realizacji przedsięwzięcia nie spełnia definicji lasu, zgodnie z u.l. bowiem nie spełnia co najmniej jednego kryterium decydującego o tym, czy grunt jest lasem czy lasem nie jest.*

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że lasem, w rozumieniu art. 3 u.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 przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej. Z uzasadnienia decyzji RDOŚ w Poznaniu z 30

października 2025 r. wynika, że teren, na którym planowane jest przedsięwzięcie nie spełnia kryterium przyrodniczego (pokrycie roślinnością leśną) oraz kryterium przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha), o których mowa w ww. przepisie u.l. Organ I instancji badając spełnienie kryterium przestrzennego, oparł się na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej NSA, z 2 października 2015 r. sygn. akt II OSK 308/14, w którym to NSA orzekł, że *przy badaniu tego kryterium konieczne jest uwzględnienie przedmiotowego charakteru tego pojęcia, czyli objęcie badaniem jako zwartej powierzchni nie tylko działki, na której znajduje się użytek leśny, lecz także działek położonych w bezpośrednim sąsiedztwie (kryterium zwartości)*. W celu zbadania czy omawiany teren zamierzenia spełnia kryterium przestrzenne oraz przyrodnicze, RDOŚ w Poznaniu posłużył się ortofotomapą dostępną na stronie geoportal.gov.pl. Na jej podstawie, ustalił, że w miejscu realizacji inwestycji *znajduje się kilka obiektów mobilnych i budowlanych, kilka drzew, a teren pokryty jest trawą*. Jednocześnie określił, że *teren planowanego przedsięwzięcia graniczy od północy i południa z terenami, na których występują obiekty budowlane tj. zabudowa letniskowa, wraz z rozproszonym zadrzewieniem. Tereny nie posiadają podszytu leśnego, nie wykazują pełnego zwarcia. Dopiero w odległości 45 m od granicy planowanego przedsięwzięcia w kierunku północnym znajdują się tereny leśne tworzące kompleks leśny*. Dodatkowo RDOŚ w Poznaniu powołał się na dane zawarte w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, zgodnie z którymi na terenie planowanego przedsięwzięcia *rośnie kilka sztuk drzew, gatunek olcha czarna oraz brzoza brodawkowata i sosna pospolita, w dużym rozproszeniu*. Powyższe informacje doprowadziły do stwierdzenia, że teren realizacji przedsięwzięcia nie spełnia definicji lasu, zgodnie z zapisami u.l.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że RDOŚ w Poznaniu, badając spełnienie kryterium przeznaczenia, podkreślił, że pojęcie „przeznaczony do produkcji leśnej” nie zostało zdefiniowane w u.l. Organ powołał się na komentarz Wojciecha Radeckiego z 2012 r. do ww. ustawy (W. Radecki Ustawa o lasach. Komentarz LexisNexis 2012), jednak nie wywiódł na jego podstawie czy przedmiotowe zamierzenie spełnia omawiane kryterium czy nie. Niemniej, z uwagi na tezę przedstawioną w dalszej części niniejszego postanowienia, kwestia przeznaczenia terenu do produkcji leśnej nie miała kluczowego znaczenia dla zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia.

GDOŚ nie podziela stanowiska RDOŚ w Poznaniu w kwestii przyjętej wykładni ww. przepisu u.l. Zgodnie z utartym orzecznictwem sądowoadministracyjnym należy uznać, że *o kwalifikacji gruntu jako lasu rozstrzygają dane z ewidencji gruntów. Stosowny zapis w ewidencji gruntów i budynków stanowi urzędowe potwierdzenie, że dany obszar jest lasem czy gruntem rolnym. Tego dowodu nie mogą samodzielnie*

kwestionować organy administracyjne czy też sąd i w sposób odmienny sklasyfikować dany obszar (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, dalej WSA w Poznaniu, z 8 marca 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 52/22, WSA w Kielcach z 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 439/19, WSA w Poznaniu z 17 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 946/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 maja 2013 r. sygn. akt II OSK 215/12). Ewentualne kwestionowanie danych zawartych w takiej ewidencji nastąpić może wyłącznie w trybie właściwym do zmiany lub aktualizacji danych, której dokonuje się zarówno z urzędu, jak i na wniosek zainteresowanego, zgodnie z art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.). Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 u.l. właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu. Jeżeli właściciel lasu nie wykonuje swojego obowiązku, o którym mowa powyżej (tj. ponownego wprowadzenia roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu), to w drodze decyzji starosta zobowiązany jest nakazać wykonanie tego obowiązku (art. 24 pkt 1 u.l.). Niemniej, przejściowe pozbawienie takiej działki roślinności leśnej nie może być podstawą do uznania, iż dany teren nie jest lasem. Jak wynika z przedłożonej dokumentacji, działka o numerze ewidencyjnym 242/22 obręb Łuszczewo, gm. Skulsk, której dotyczy zakres omawianego przedsięwzięcia, jest oznaczona w ewidencji gruntów jako las (LsV). Nie ma zatem wątpliwości, iż omawiany teren jest lasem, a faktu tego nie zmienia, iż obszar planowanego przedsięwzięcia oraz tereny z nim graniczące nie posiadają podszytu leśnego i nie wykazują pełnego zwarcia.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż przedmiotowe przedsięwzięcie zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla realizacji których niezbędne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w związku z czym istnieje przedmiot postępowania i brak jest podstaw do jego umorzenia. Tym samym GDOŚ uznaje, że zarzuty podniesione przez skarżącego w odwołaniu z 10 listopada 2025 r. są jak najbardziej zasadne.

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I 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. Jak wskazuje orzecznictwo, z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie

sprawy do ponownego rozpatrzenia, mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ I 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 I instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 620-621 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 2396/12). Z kolei nieprzeprowadzenie przez organ I 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 I 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).

Reasumując, 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.

Jak wynika z powyższych ustaleń GDOŚ, organ I instancji naruszył przepisy prawa materialnego oraz przepisy postępowania w następującym zakresie:

- art. 71 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś w zw. z § 3 pkt 88 r.o.o.ś., przez przyjęcie, że planowane przedsięwzięcie nie jest przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko i nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- art. 105 § 1 k.p.a., przez bezpodstawne umorzenie postępowania, w sytuacji gdy istnieje przedmiot postępowania;
- art. 7 i art. 77 k.p.a., przez nieprzeprowadzenie postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- art. 80 k.p.a., przez nieudowodnienie w sposób przekonujący, iż przedmiotowe przedsięwzięcie nie kwalifikuje się, zgodnie § 3 pkt 88 r.o.o.ś., jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Naruszenia te skutkowały pominięciem szeregu czynności istotnych dla ustalenia okoliczności faktycznych sprawy, które powinny mieć miejsce przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub odmowy jej wydania. W szczególności jest to odstępianie od zbadania, czy dla planowanego zamierzenia, zastosowanie mają zakazy wprowadzone rozporządzeniem nr 2/09 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie utworzenia parku krajobrazowego "Nadgoplański Park Tysiąclecia" w województwie wielkopolskim (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2009 r., poz. 1798), na terenie którego znajduje się planowane przedsięwzięcie, oraz czy ww. przedsięwzięcie oddziałuje na pobliskie obszary Natura 2000.

Powyższe przyczyniło się do braku rozpoznania sprawy w I instancji. GDOŚ jednak nie jest uprawniony do naprawy powyższych uchybień w prowadzonym postępowaniu odwoławczym. Przeprowadzenie w tym przypadku w całości postępowania wyjaśniającego wyłącznie przez organ drugiej instancji i rozpoznanie sprawy w całości wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 136 § 1 k.p.a., bowiem stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy.

Przywołane okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Poznaniu z 30 października 2025 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Ponownie prowadząc postępowanie, organ I instancji przeanalizuje zakazy dot. realizacji przedsięwzięć na terenie Nadgoplańskiego Parku Tysiąclecia oraz przeanalizuje przedmiotowe przedsięwzięcie pod kątem jego oddziaływania na pobliskie obszary Natura 2000, tj. obszar specjalnej ochrony ptaków Ostoja Nadgoplańska PLB040004 oraz obszar specjalnej ochrony siedlisk Jezioro Gopło PLH040007. Analizując akta sprawy, organ zweryfikuje dokumentację również pod kątem występowania przesłanek odmownych wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a w związku z art. 3 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, 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 należy wnieść, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania 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 sprzeciwu 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;
- sprzeciw w formie elektronicznej należy wnieść na adres ePUAP: /gdosgovpl/SkrytkaESP, natomiast w formie papierowej – na adres siedziby Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa

PIOTR OTAWSKI
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/ – dokument podpisany elektronicznie – /

Otrzymują:

1. [REDACTED], wnioskodawca oraz pełnomocnik [REDACTED] oraz [REDACTED], doręczenie przez eDoręczenia;
2. pozostałe strony postępowania – poprzez zawiadomienie na podstawie art. 49 k.p.a. w zw. z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, adres ePUAP: /RDOS_w_Poznaniu/SkrytkaESP.