



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 04 listopada 2024 r.

DOOŚ-WDŚZIL.420.3.2022.MKR.22

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 127 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.), dalej k.p.a., po rozpatrzeniu odwołania Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu z 14 października 2021 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 27 września 2021 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.97, odmawiającej zgody na realizację przedsięwzięcia pn.: „Budowa Północno-Wschodniej Obwodnicy Aglomeracji Poznańskiej na parametrach drogi klasy GP, na odcinku węzeł Złotkowo – Suchy Las – Owińska – Uzarzewo – droga ekspresowa S5”,

uchyla powyższą decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Decyzją z 27 września 2021 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.97, RDOŚ w Poznaniu, działając na wniosek Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu oraz na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1, art. 81 ust. 1 i 2, w zw. z art. 75 ust. 6 i 1 pkt 1) lit. a) tir. pierwszej 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 2016 r. poz. 353, ze zm.), dalej u.o.o.ś., odmówił zgody na realizację cytowanego w sentencji przedsięwzięcia.

Od powyższej decyzji skuteczne odwołanie do GDOŚ, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu, któremu skarżona decyzja została doręczona 30 września 2021 r., zatem ostatnim dniem na wniesienie odwołania dla tego podmiotu był 14 października 2021 r. Odwołanie zostało złożone osobiście do RDOŚ w Poznaniu 14 października 2021 r., co świadczy o dochowaniu ustawowego terminu na dokonanie powyższej czynności.

Odwołujący zarzucił organowi naruszenie podstawowych zasad, jakimi winien kierować się organ przy załatwianiu spraw administracyjnych i przedstawił względem decyzji następujące zarzuty:

1. naruszenie zasady określonej w art. 11 k.p.a. - zasady przekonania, której, zdaniem skarżącego, podstawowym celem jest wyjaśnienie stronom przesłanek, jakimi organ kierował się przy załatwieniu sprawy, a obowiązki organu wynikające z tej zasady odnosi się również do decyzji uznaniowych”;
2. wydanie decyzji w oparciu o niepełny materiał dowodowy, przy jednoczesnym bezzasadnym pominięciu części zebranych w sprawie i istotnych dla rozstrzygnięcia dowodów;
3. naruszenie art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 k.p.a. poprzez zaniechanie wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia okoliczności sprawy;
4. naruszenie art. 77, 80, 81 i 107 k.p.a. poprzez brak uzasadnienia decyzji w sposób przekonujący tzn. odnoszący się do wszystkich wniosków;
5. zaniechanie pełnej analizy i prawidłowej oceny wpływu inwestycji na środowisko.

Następnie skarżący odniósł się do uzasadnienia decyzji RDOŚ w Poznaniu, zarzucając, iż:

6. organ I instancji nie wskazał konkretnych brakujących elementów dokumentacji, mimo iż, zdaniem skarżącego, braki w dokumentacji były wyjaśniane i na bieżąco uzupełniane;
7. organ I instancji nie uzasadnił zastosowania art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., przy jednoczesnym braku podstaw do jego zastosowania, gdyż „wnioski przedstawione w raporcie i wyjaśnieniach wskazują na wariant preferowany jako najkorzystniejszy wariant przebiegu obwodnicy i nie jest uzasadnione ustalenie innego”;
8. wezwania organu nie precyzowały wymagań w wystarczającym stopniu, a odpowiedzi wnioskodawcy były, bez uzasadnienia, uznawane za niewystarczające;
9. uwagi RDOŚ w Poznaniu „mają charakter subiektywnej nieuzasadnionej negatywnej oceny materiałów (raportu i uzupełnień) czego wyrazem jest używanie sformułowania, że wyjaśnienia nie uczyniły zadość wezwaniu”;
10. organ I instancji w sposób nieuprawniony żądał przedstawienia ujednoliconego raportu;
11. organ I instancji zakwestionował stanowisko Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, dalej WPWIS, z 14 września 2018 r., co należy uznać za „nieuprawnione zakwestionowanie kompetencji WPWIS przez RDOŚ”;
12. „arbitralne uznanie braku potrzeby uzyskania od WPWIS ponownej oceny sanitarnej (po uzyskaniu od inwestora kolejnych materiałów merytorycznych) stanowi poważne naruszenie przez organ procedury administracyjnej, który należy zakwalifikować jako podstawę stwierdzenia nieważności decyzji”, co, w opinii skarżącego, narusza art. 77 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.;

13. RDOŚ w Poznaniu, bez podstaw prawnych, żądał od wnioskodawcy wskazania ujednoliconego wariantu preferowanego, określonego w raporcie jako połączenie wariantu I z wariantem III (I/III), poprzez nadanie mu odrębnej nazwy;
14. „chybione” było przywołanie wyroku o braku przedstawienia wariantu najkorzystniejszego, w sytuacji gdy w raporcie został przedstawiony zarówno wariant najkorzystniejszy dla środowiska, jak i warianty alternatywne;
15. organ I instancji wystosował nieuzasadniony zarzut o braku porównania oddziaływania wariantów przedsięwzięcia na poszczególne aspekty ochrony środowiska;
16. RDOŚ w Poznaniu, w postanowieniu o zakresie raportu, użył ogólnego sformułowania, że inwentaryzacja ma obejmować zasięg oddziaływania przedsięwzięcia oraz zarzucił rażące braki w inwentaryzacji przyrodniczej, podczas gdy została ona uzupełniona w trakcie postępowania na wezwanie organu;
17. organ niedokładnie zapoznał się z dokumentacją dotyczącą oceny oddziaływania na strefy ochronne ptaków (bociana czarnego i bielika);
18. organ nadużył zasady przezorności poprzez założenie wystąpienia możliwości znacząco negatywnego oddziaływania na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 oraz użył go „jako jednego z głównych argumentów do odmówienia zgody na realizację przedsięwzięcia”;
19. brak było podstaw do uznania, że obszary Natura 2000: Uroczyska Puszczy Zielonki PLH300058, Fortyfikacje w Poznaniu PLH300005 oraz Dolina Samicy PLH300013 są położone w zasięgu oddziaływania inwestycji. Skarżący stwierdził także, że za „bezzasadne należy uznać wymaganie analizy oddziaływania na Dolinę Samicy, oddzieloną od Północno-Wschodniej Obwodnicy Aglomeracji Poznańskiej dwoma znaczącymi ciągami komunikacyjnymi (linia kolejowa Poznań-Oborniki Wielkopolskie i ulica Obornicka) oraz dużymi obszarami gęstej zabudowy mieszkaniowej Złotkowa, Złotnik i Jelonka”;
20. RDOŚ w Poznaniu zastosował nadinterpretację zapisów dotyczących ochrony traktów w obrębie Puszczy Zielonki i innych aspektów ochrony tego obszaru;
21. „organ w żaden sposób nie uzasadnił zakwestionowania prognozy ruchu. Zarzut ten sprawia wrażenie całkowicie uznaniowego i w żaden sposób nie został potwierdzony przez organ w ramach postępowania, na przykład przez uzyskanie weryfikacji prognozy we własnym zakresie”;
22. bezzasadnie zakwestionowano aktualność zagadnień dotyczących oddziaływania przedsięwzięcia, ponieważ „przedstawione na mapach informacje, mające znaczenie dla oceny oddziaływania, pochodzą z własnych prac terenowych prowadzonych w latach 2016 – 2020”;
23. organ I instancji nie uzasadnił zarzutu wobec wnioskodawcy o zaplanowaniu niewystarczających środków minimalizujących oddziaływanie akustyczne oraz brakach w rozwiązaniach minimalizujących oddziaływanie akustyczne;

24. powielane były, zdaniem skarżącego, nieprawdziwe wypowiedzi dotyczące prognozy ruchu, funkcjonalności układu drogowego oraz zasadności budowy obwodnicy.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, tj. określenie środowiskowych uwarunkowań inwestycji zgodnie z wnioskiem lub o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Omawiana inwestycja, z uwagi na charakteryzujące ją parametry techniczne, stanowi przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71, ze zm.), tj. drogi inne niż autostrady i drogi ekspresowe, o nie mniej niż czterech pasach ruchu i długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku oraz zmiana przebiegu lub rozbudowa istniejącej drogi o dwóch pasach ruchu do co najmniej czterech pasów ruchu na długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku. Podkreślić należy, że rozporządzenie to utraciło moc w toku postępowania organu I instancji (tj. w dniu 26 września 2019 r.), ale z uwagi na § 4 zastępującego go 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., wciąż znajduje zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Zgodnie bowiem z § 4 r.o.o.ś., w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono przynajmniej jednego z postępowań w sprawie decyzji, zgłoszeń lub uchwał, o których mowa w art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1-1b u.o.o.ś., stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze u.o.o.ś., organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach był RDOŚ w Poznaniu, co z uwagi na brzmienie art. 127 ust. 3 u.o.o.ś. uzasadnia właściwość instancyjną GDOŚ w niniejszej sprawie.

Na wstępie wskazania wymaga, że ze względu na datę wszczęcia postępowania, z uwagi na brzmienie art. 16 ustawy dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 poz. 935), w niniejszej sprawie znajdują zastosowanie przepisy procesowe sprzed nowelizacji k.p.a. z czerwca 2017 r. (tj. w brzmieniu nadanym Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.), ustanawiające węższe granice dopuszczalności postępowania wyjaśniającego na etapie II instancji.

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 raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, dalej raport, uzupełnień raportu oraz treści decyzji RDOŚ w Poznaniu z 27 września 2021 r. W toku postępowania odwoławczego, GDOŚ rozpatrzył sprawę w pełnym zakresie co do okoliczności

faktycznych i prawnych, wnikliwie badając poprawność postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji.

W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego GDOŚ znalazł podstawy kasatoryjne, które uzasadniają uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie jej do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, bowiem stoi na stanowisku, iż RDOŚ w Poznaniu błędnie zastosował art. 81 ust. 1 i 2 u.o.o.ś., będące podstawą odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia, a także dopuścił się szeregu innych uchybień.

Zarzuty podniesione w odwołaniu koncentrują się głównie wokół kwestii wadliwie przeprowadzonego postępowania dowodowego niezbędnego do wyjaśnienia okoliczności sprawy, zaniechania przez organ prowadzący postępowanie wskazania uchybień, jakich dopuścił się wnioskodawca w trakcie postępowania, które miały wpływ na rozstrzygnięcie zawarte w decyzji oraz braku ponownego wystąpienia do WPWIS o opinię w związku z nowymi materiałami przedłożonymi przez wnioskodawcę. W dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji GDOŚ, argumentując swoje stanowisko oraz wskazując na uchybienia organu I instancji, odniesie się również do kwestii poruszonych przez skarżącego w zarzutach.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter związany (nie jest decyzją uznaniową wbrew twierdzeniu skarżącego, według którego organ wydał taką decyzję), co oznacza że odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań może nastąpić jedynie w ściśle określonych przypadkach wskazanych przez ustawodawcę. Przesłanki odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia wymienione w u.o.o.ś., to: niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia (nie dotyczy wybranych przedsięwzięć, m.in. przedmiotowego przedsięwzięcia) z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 u.o.o.ś.); brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie, niż wariant proponowany przez wnioskodawcę, jeżeli w stosunku do proponowanego zaistniały przesłanki odmowy uzgodnienia warunków realizacji (art. 81 ust. 1 u.o.o.ś.); wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przy braku przesłanek, o których mowa w art. 34 u.o.p. (art. 81 ust. 2 u.o.o.ś.) oraz wykazanie możliwości spowodowania nieosiągnięcia celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza przy braku przesłanek, o których mowa w art. 38j ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (art. 81 ust. 3 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, zakazy lub ograniczenia dotyczące stref ochronnych ujęć wód, zakazy dotyczące lokalizacji składowisk odpadów czy elektrowni wiatrowych, zakazy i ograniczenia dotyczące parków kulturowych, czy ograniczenia dotyczące obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz inne uwarunkowania powodujące sprzeczność przedsięwzięcia z aktami prawa miejscowego.

W przedmiotowej sprawie RDOŚ w Poznaniu, biorąc jako podstawę prawną art. 81 ust. 1 i 2 u.o.o.ś., jako przesłanki uprawniające do odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia wskazał:

- znaczące i niedające się usunąć w postępowaniu wyjaśniającym wątpliwości co do skali i rodzaju oddziaływania przedsięwzięcia, w szczególności na przyrodę ożywioną, przez które nie można wykluczyć znacząco negatywnego oddziaływania na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000, co implikowało konieczność zastosowania art. 81 ust. 2 u.o.o.ś.;
- brak możliwości wyjaśnienia wszelkich wątpliwości w zakresie oddziaływania na przyrodę poszczególnych wariantów, co narusza art. 66 ust. 1 pkt 6a u.o.o.ś., a wobec tego brak możliwości rozważenia zastosowania art. 81 ust. 1 u.o.o.ś.;
- istotne braki w dokumentacji, (w szczególności niespełnienie wymogów raportu w zakresie art. 66 ust.1 pkt 1 lit 1,b, c, pkt 2, 5 ,6a, 7, 13, 14, 15 u.o.o.ś.), które mimo prowadzenia długotrwałego postępowania wyjaśniającego nie zostały należycie wyeliminowane, wobec czego nie jest możliwe przeprowadzenie rzetelnej, pełnej oceny oddziaływania na środowisko.

Ze stanowiskiem tym nie sposób się jednak zgodzić. Organ odwoławczy podziela argumentację skarżących w zakresie niepełnego i wadliwie przeprowadzonego postępowania dowodowego wskazując, że wadliwości te, w okolicznościach tej sprawy, mają charakter kwalifikowany, uprawniający organ do wydania decyzji kasatoryjnej, bowiem ze względu na zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, organ nie jest władny do konwalidacji tak szerokiego zakresu uchybień w drodze dodatkowego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 136 k.p.a.

W pierwszej kolejności, w opinii organu odwoławczego, RDOŚ w Poznaniu naruszył art. 81 ust. 2 u.o.o.ś. Powodem odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia, wskazanym w uzasadnieniu, był brak uzupełnienia raportu w stopniu, który pozwoliłby na pełną i rzetelną ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co „prowadziłoby do wydania orzeczenia w oparciu o dokumentację, której braki mogą mieć dla niego istotne znaczenie” (str. 11 decyzji). Wobec tego organ I instancji uznał, że nie może wykluczyć możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000, co było przesłanką do zastosowania w sprawie art. 81 ust. 2 u.o.o.ś., zgodnie z którym jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478), dalej u.o.p.

GDOŚ, analizując akta sprawy, stwierdził, iż zarówno wyjaśnienia przedkładane przez wnioskodawcę, jak i niepełna oraz niejasna treść wezwań kierowanych przez organ I instancji,

nie skutkowałyby wyjaśnieniem braków dotyczących zagadnień poruszonych w uzasadnieniu skarżonej decyzji.

RDOŚ w Poznaniu zaniechał rzetelnego przeprowadzenia postępowania dowodowego we własnym zakresie, przede wszystkim w zakresie oddziaływania na obszary Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH300038) oraz Biedrusko (PLH300001), przez które przebiega planowana inwestycja. Podstawą odmowy było bowiem stwierdzenie możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000. Tymczasem w pismach kierowanych do wnioskodawcy nie sformułowano wezwań z zakresu podstawowych braków przedłożonego raportu, dotyczących następujących kwestii:

1. wpływu inwestycji na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 w przebiegu wariantu preferowanego przez wnioskodawcę;
2. oddziaływania poszczególnych wariantów inwestycji na gatunki i ich siedliska w obszarach Natura 2000;
3. oddziaływania poszczególnych wariantów na siedliska przyrodnicze w obszarach Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) oraz Dolina Cybiny (PLH300038);
4. oceny oddziaływania inwestycji na cele ochrony, w tym cele działań ochronnych w obszarach Natura 2000;
5. metodyki inwentaryzacji przyrodniczej przeprowadzonej w obszarach Natura 2000.

Ponadto należy wskazać, że pomimo przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie możliwego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu (PLH300005), RDOŚ w Poznaniu, w uzasadnieniu decyzji, nie wyjaśnił na jakiej podstawie uznał możliwość wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania inwestycji na ww. obszar, co godzi w treść art. 107 § 3 k.p.a., a tym samym narusza art. 11, 77, 80 i 7 k.p.a.

Należy podkreślić, iż organ prawidłowo wskazał zasadę obowiązującą w stosunku do obszarów Natura 2000, zgodnie z którą należy przyjąć, że w sytuacji poważnych braków w dokumentacji, jeśli nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie jest nieznaczące, to należy przyjąć, że może być ono znaczące, a racjonalne wątpliwości co do ryzyka wystąpienia oddziaływania są przesłanką do dokonania oceny i zawsze interpretuje się je na korzyść środowiska, a nie na korzyść inwestycji (str. 32, 33 uzasadnienia zaskarżonej decyzji).

W stosunku do obszarów Natura 2000 zasada przezorności została ujęta w art. 6 ust. 3 Dyrektywy siedliskowej, implementowanym do polskiego porządku prawnego art. 33 ust. 1 u.o.p., oraz jego wykładni dokonywanej w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. *Właściwe organy krajowe udzielają zezwolenia na działalność poddaną ocenie, w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory jedynie wtedy, gdy uzyskały pewność, iż działalność ta nie będzie miała negatywnych skutków dla integralności terenu chronionego. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków. W tym względzie stosowanie zasady ostrożności w ramach wykonania owego przepisu wymaga od właściwego organu krajowego uwzględnienia w szczególności środków ochronnych*

włączonych w przedsięwzięcie, mających na celu uniknięcie lub ograniczenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego terenu, aby zapewnić, że przedsięwzięcie to nie będzie wpływać niekorzystnie na integralność terenu chronionego (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 kwietnia 2017 r. w sprawie C-142/16). Wymaga jednak podkreślenia, że zasada ta nie zwalniała organu z obowiązku przeprowadzenia postępowania dowodowego, zwłaszcza gdy jest on równocześnie organem zarządzającym obszarami Natura 2000, przez które ma przebiegać planowane przedsięwzięcie. W przypadku braków w dokumentacji dotyczących oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000, zgodnie z treścią art. 7 i 77 § 1 k.p.a., organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. Niewystarczające jest jedynie przedstawienie stanowiska, bez wskazywania argumentów, które doprowadziły do zajęcia takiego stanowiska.

W przypadku wydania decyzji odmownej, z uwagi na stwierdzenie możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000, konieczne było zawarcie w jej uzasadnieniu stanowiska dotyczącego tego, jakich elementów dotyczy to oddziaływanie. Tymczasem w ww. zakresie, w uzasadnieniu decyzji przytoczono jedynie informacje przedstawione w przedłożonym raporcie i jego uzupełnieniach, natomiast nie wyjaśniono w odniesieniu do tych treści, jakie jest stanowisko RDOŚ w Poznaniu.

Poniżej GDOŚ odniósł się do poszczególnych kwestii, które RDOŚ w Poznaniu wskazał w skarżonej decyzji, jako uzasadnienie wydania decyzji odmownej, a których wyjaśnienie ma istotny wpływ na wynik sprawy.

Wpływ inwestycji na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 w przebiegu wariantu preferowanego przez wnioskodawcę. Na str. 11 skarżonej decyzji, jako jeden z dwóch powodów odmowy wydania decyzji, wskazano brak nadania wariantowi preferowanemu przez wnioskodawcę (oznaczonemu symbolem I/III, który pochodzi z połączenia wariantu nr I i wariantu nr III) „jednej konkretnej nazwy” oraz zastosowanie, na odcinku 450 m tego wariantu, zachodzących na siebie kilometraży, pochodzących z wariantu nr I (czerwonego) i z wariantu nr III (zielonego). Z uzasadnienia spornej decyzji wynika, że zdaniem RDOŚ w Poznaniu powyższe powoduje problemy z numeracją obiektów, a także uniemożliwia prawidłową analizę dokumentacji i wyciągnięcie jednoznacznych wniosków.

Kluczowym dla rozstrzygnięcia sprawy w tym przypadku nie jest użycie innej nazwy wariantu preferowanego przez wnioskodawcę niż używana w przedłożonej dokumentacji, a brak uwzględnienia w raporcie tego wariantu w analizie wariantowej (czego skutkiem było zastosowanie zachodzących na siebie kilometraży z wariantu I i wariantu III w wariacie preferowanym (I/III)).

W dokumentacji przedstawiono dane dotyczące siedlisk przyrodniczych dla wariantów I, Ia, II, III, a nie zawarto danych w tym zakresie dla wariantu I/III (tabela VII.B, str. 207 raportu, tabela VII.C str. 211 raportu). Co więcej, powyższe tabele zawierają tylko informacje dotyczące kolizji wariantów I, Ia, II, III z płatami siedlisk przyrodniczych, natomiast nie zawierają danych dotyczących kolizji z siedliskami gatunków będących przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) oraz Dolina Cybiny (PLH300038).

Podobnie w przypadku analizy kolizji przebiegu poszczególnych wariantów, a zapisami dotyczącymi działań ochronnych, wymienionymi w zarządzeniu RDOŚ w Poznaniu z 12 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) (Dz. U. Woj. Wielkop. z 2013 r. poz. 7291), dalej pzo dla obszaru Natura 2000 Biedrusko, a także w zarządzeniu RDOŚ w Poznaniu z 17 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH300038) (Dz. U. Woj. Wielkop. z 2014 r. poz. 1820, ze zm.), dalej pzo dla obszaru Natura 2000 Doliny Cybiny, która nie zawiera danych dotyczących wariantu I/III. Nie jest zatem jasne, dlaczego podsumowując wpływ inwestycji na obszary Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) i Dolina Cybiny (PLH300038), w raporcie (str. 217, tab. VII.B), jak również w dokumencie pn.: „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Uzupełnienie w zakresie szaty roślinnej poza obszarami Natura 2000” (S. Rosadziński, J. Próchniewicz, 2019 r.), dalej uzupełnienie ooś, uznano, że wariant I/III jest bezkolizyjny względem rozmieszczenia siedlisk chronionych na tym obszarze.

W powyższej sytuacji należało wezwać do uzupełnienia dokumentacji w zakresie dokonania oceny oddziaływania na środowisko (w pełnym zakresie) wariantu preferowanego przez wnioskodawcę (I/III). Wezwanie z 25 stycznia 2018 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.39, nie porusza tych zagadnień, ale obliguje wnioskodawcę do „przedłożenia załącznika graficznego, na którym zaznaczony zostanie przebieg projektowanej obwodnicy wyłącznie w wariantcie preferowanym” (pkt 11), a także do złożenia wyjaśnień „dlaczego w raporcie nie przedstawiono kombinacji wariantu I i III jako osobnego wariantu realizacji przedsięwzięcia”. Tymczasem konieczne było nie tylko przedstawienie mapy z zaznaczonym przebiegiem wariantu preferowanego, ale uwzględnienie jego przebiegu na wszystkich załączonych mapach oraz wezwanie do uwzględnienia w całej treści raportu, a w szczególności w analizie wariantowej tego wariantu w oparciu o jego kilometrą.

Co więcej, w ww. wezwaniu z 25 stycznia 2018 r. wskazano, że „w przedłożonym raporcie odniesiono się jedynie do kwestii związanych z ochroną przyrody oraz funkcjonalnością projektowanej obwodnicy, pomijając jednocześnie wpływ drogi na pozostałe komponenty środowiska” (por. pkt 7 wezwania), podczas gdy w raporcie brak jest analiz dotyczących wariantu preferowanego, chociażby w zakresie kolizji jego przebiegu z zapisami pzo dla Doliny Cybiny, a także z pzo dla obszaru Natura 2000 Biedrusko, a więc występują poważne braki w zakresie związanym z ochroną przyrody.

RDOŚ w Poznaniu, w konsekwencji tak sformułowanej treści wezwania z 25 stycznia 2018 r., uzyskał dane dotyczące przebiegu oraz kilometrażu wariantu preferowanego (mogą być one jednak w pewnym stopniu nieaktualne w związku z późniejszymi zmianami koncepcji wariantu preferowanego), jednakże cała zgromadzona dokumentacja zawiera informacje zebrane w oparciu o analizę fragmentów poszczególnych wariantów (I, II, III), w oderwaniu od przebiegu oraz kilometrażu wariantu preferowanego I/III (np. dotyczy sposobu wykonania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na gatunki poczwarów (pkt 2 skarżonej decyzji)).

Ponadto odpowiedź wnioskodawcy na wezwanie, dotycząca przyczyn nieprzedstawienia kombinacji wariantu I i III, jako osobnego wariantu oraz analizę wariantową obejmującą zagadnienia wymienione w art. 66 u.o.o.ś., nie uwzględnia wyjaśnienia zasadniczych braków raportu dotyczących ochrony przyrody, w szczególności dotyczących oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000.

W wezwaniu z 11 maja 2018 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.48 (por. pkt. 5 wezwania), ponownie zobowiązano wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie uzasadnienia braku przedłożenia wariantu I i III, jako osobnego wariantu inwestycji. W odpowiedzi, oprócz wyjaśnień w ww. zakresie, przedłożone zostały również mapy, które zawierały braki w danych (brak wyszczególnienia wariantu nr II; wskazanie wariantu opisanego jako „wariant podstawowy” bez wyjaśnienia, czy stanowi on wariant preferowany inwestycji; w zakresie danych przyrodniczych wyszczególnienie tylko obszarów podzielonych na trzy kategorie: siedlisk priorytetowych, gatunków chronionych, siedlisk przyrodniczych).

W wezwaniu z 18 grudnia 2018 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.70 (por. pkt 1 wezwania), RDOŚ w Poznaniu ponownie wskazał konieczność dokonania wyjaśnień, dlaczego wariantu I i III nie przedstawiono jako osobnego wariantu realizacji przedsięwzięcia. Kwestie dotyczące oceny oddziaływania wariantu preferowanego na obszary Natura 2000 zostały natomiast poruszone w ramach przeprowadzonego w tym okresie udziału społeczeństwa (w głównej mierze były to stanowiska, iż planowana inwestycja będzie mogła znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000) i w takiej formie zostały one uwzględnione w treści wezwania (por. pkt 27 ppkt: 1, 4, 5, 8, 15, 19, 99, 100, 101, 108, 135, 143 wezwania), wraz ze zobowiązaniem wnioskodawcy do odniesienia się do tych uwag.

Wezwaniem z 9 stycznia 2020 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.79 (pkt 3 wezwania), organ I instancji zobowiązał wnioskodawcę do „oznaczenia wariantu inwestycyjnego jedną konkretną nazwą np. wariant IV”, natomiast w pkt 13 wskazano na „uzupełnienie kilometrażu trasy na załącznikach graficznych przedstawiających wyniki inwentaryzacji przyrodniczej”, podczas gdy ww. załączniki graficzne nie zawierały przebiegu wariantu preferowanego (I/III), lecz jedynie warianty I, II, III. Słusznym zatem było, aby RDOŚ w Poznaniu, wezwał do przedstawienia wariantu preferowanego (I/III) na mapach w oparciu o jego kilometraż oraz dokonanie jego oceny oddziaływania na środowisko, a nie jak to zrobił w pkt 2 wezwania z 26 marca 2021 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.88, o zmianę oznaczenia nazwy wariantu

preferowanego, podczas gdy de facto nie dysponował mapami inwentaryzacji przyrodniczej, które przedstawiałyby jego przebieg.

W związku z powyższym należy wskazać, że nawet gdyby wnioskodawca prawidłowo odniósł się do treści ww. wezwań, nie doprowadziłoby to do wyjaśnienia kwestii związanych z oddziaływaniem wariantu preferowanego oraz pozostałych wariantów na obszary Natura 2000.

Powyższe kwestie rzutowały nie tylko na aspekty związane z oceną oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000, ale także na pozostałe elementy przyrodnicze. M.in. mapa wyników inwentaryzacji przyrodniczej, przeprowadzonej poza obszarami Natura 2000, przedłożona w odpowiedzi na wezwanie z 18 grudnia 2018 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.70, nie uwzględnia przebiegu wariantu preferowanego (I/III). Na str. 26 uzupełnienia raportu, będącego odpowiedzią na wezwanie z 9 stycznia 2020 r., przedstawiono rozmieszczenie planowanych przejść dla małych zwierząt wskazując ich kilometraż dla wariantu I i dla wariantu III, co także należy uznać za nieprawidłowe.

Oddziaływanie poszczególnych wariantów inwestycji na gatunki i ich siedliska w obszarach Natura 2000. Z raportu wynika, że przedsięwzięcie m.in. w wariantcie preferowanym (I/III) będzie przebiegać przez obszary Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) i Dolina Cybiny (PLH300038), jednak nie będzie powodować niszczenia płatów siedlisk i nie będzie kolidować z działaniami ochronnymi, wymienionymi w pzo dla obszaru Natura 2000 Biedrusko i w pzo dla obszaru Natura 2000 Dolina Cybiny – tabela VII.D (str. 217 raportu). W uzupełnieniu powstałym w 2019 r., w związku z wezwaniem z 18 grudnia 2018 r. oraz wezwaniem z 3 kwietnia 2019 r., wykazano natomiast bezkolizyjność wariantu preferowanego (I/III) w stosunku do płatów siedlisk w obszarze Natura 2000 Biedrusko (tab. nr 3 str. 8). W przypadku płatów siedlisk w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny stwierdzono, że w wyniku realizacji inwestycji w wariantcie preferowanym zniszczeniu ulegnie ok. 20 m² siedliska przyrodniczego 6430, co uznano za oddziaływanie nieznaczące (tab. nr 5 str. 13 ww. dokumentu).

Podkreślić należy, że w tabelach tych nie przedstawiono danych dla gatunków i ich siedlisk, będących przedmiotami ochrony ww. obszarów Natura 2000. Podobnie w przypadku analizy kolizji przebiegu poszczególnych wariantów z zapisami dotyczącymi działań ochronnych, wymienionych w pzo dla obszaru Natura 2000 Biedrusko, a także w pzo dla obszaru Natura 2000 Doliny Cybiny, gdzie zarówno w raporcie, jak i w ww. opracowaniu nie zawiera ona danych dotyczących siedlisk gatunków (obejmuje jedynie siedliska przyrodnicze). Należy zatem uznać, że analiza wpływu inwestycji na obszar Natura 2000 Biedrusko (PLH300001), jak i na obszar Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH300038) jest niepełna, gdyż nie zawiera oceny dla wariantu preferowanego przez wnioskodawcę (co omówiono we wcześniejszej części uzasadnienia), jak również nie uwzględniono w niej gatunków i ich siedlisk – na str. 210 raportu jedynie wymieniono te gatunki.

Nie jest zatem jasne, dlaczego podsumowując wpływ inwestycji na obszary Natura 2000 Biedrusko i Dolina Cybiny, w raporcie (str. 217, tab. VII.D) uznano, że wariant I/III jest bezkolizyjny względem rozmieszczenia siedlisk chronionych w tym obszarze i czy pod terminem „siedliska będące przedmiotami ochrony” należy rozumieć siedliska przyrodnicze, które były przedmiotem analizy w raporcie, czy również siedliska gatunków.

Jednocześnie stwierdzono, że w wariancie I/III zostanie zniszczonych 11 stanowisk gatunków chronionych (str. 217 raportu). Jednak z raportu (str. 180-181) wynikałoby, że spis tych gatunków dotyczył wyłącznie roślin i nie uwzględniono w nim gatunków zwierząt. Należy wskazać, że żadne z 5 wezwań organu I instancji, wystosowanych na przestrzeni 4 lat nie porusza tej kwestii, a w uzasadnieniu skarżonej decyzji ograniczono się do przytoczenia jedynie fragmentów danych, dotyczących gatunków zwierząt zawartych w przedłożonej przez wnioskodawcę dokumentacji. Brak zajęcia stanowiska RDOŚ w Poznaniu w tej kwestii niewątpliwie narusza art. 107 § 3 k.p.a.

W odpowiedzi na pkt 6 wezwania z 18 grudnia 2018 r., wskazujący na konieczność wykonania inwentaryzacji przyrodniczej poza obszarami Natura 2000 (nie kwestionowano wyników czy metodyki inwentaryzacji wykonanej w obszarach Natura 2000) oraz przedstawienia wykazu niszczonego stanowisk gatunków i siedlisk naturalnych zlokalizowanych nie tylko w obrębie obszarów Natura 2000, ale również poza tymi obszarami, powstał dokument zawierający ocenę oddziaływania na obszary Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) i Dolina Cybiny (PLH300038), uwzględniający dane z inwentaryzacji przyrodniczej z 2016 r., przeprowadzonej w granicach obszarów Natura 2000 oraz inwentaryzacji z 2019 r., przeprowadzonej poza granicami obszarów Natura 2000. Opracowanie to (zgodnie z treścią wezwania) nie uwzględnia jednak analizy wpływu oddziaływania inwestycji na gatunki i ich siedliska będące przedmiotem ochrony obszarów Natura 2000 Biedrusko i Dolina Cybiny. W odpowiedzi na ww. wezwanie wnioskodawca wskazał również, że „wykaz niszczonego stanowisk siedlisk naturalnych w obrębie obszarów Natura 2000 wraz z określeniem liczby niszczonego płatów oraz ich powierzchni został zawarty w raporcie. Gatunków naturalnych nie stwierdzono” (str. 10 odpowiedzi na wezwanie), pomimo że na mapie załączonej do raportu przedstawiono przynajmniej niektóre stanowiska tych gatunków.

Powyzsze niejasności nie były jednak przedmiotem kolejnych wezwań. Jedynie w stosunku do gatunków entomofauny, RDOŚ w Poznaniu, w wezwaniu z 18 grudnia 2018 r. (pkt 12), zobowiązał wnioskodawcę do „uzasadnienia, że przeprowadzone prace terenowe w zakresie tej grupy są wystarczające i umożliwiają właściwą merytoryczną ocenę oddziaływania planowanej inwestycji na entomofaunę”, podczas gdy to jego obowiązkiem było przyjęcie stanowiska w ww. zakresie i w stosunku do poczynionych ustaleń, zobowiązanie wnioskodawcy do uzupełnienia inwentaryzacji gatunków w obszarach Natura 2000, tak aby jej wyniki można było uznać za obrazujące stan faktyczny.

W tym miejscu należy wskazać, że w przypadku obszaru Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) ochronie podlega sześć gatunków zwierząt oraz ich siedlisk takich jak: kumak nizinny *Bombina bombina*, kozioróg dębosz *Cerambyx cerdo*, pachnica dębowa *Osmoderma eremita*, przeplatka aurinia *Euphydryas aurinia*, czerwończyk nieparek *Lyceana dispar*, trzepla zielona *Ophiogomphus cecilia*. Po przeanalizowaniu dokumentacji zgromadzonej w sprawie, GDOŚ stwierdza, że na mapach inwentaryzacji przyrodniczej (zał. VI.2 do raportu (na płycie CD)) nie wyszczególniono stanowisk kumaka nizinnego (zastosowano jeden symbol dla trzech gatunków – kumaka nizinnego, grzebiuszki ziemnej, ropuchy szarej), jak również nie uwzględniono przebiegu wariantu I/III. Zarówno w raporcie, jak i w treści załącznika VI.1 (inwentaryzacja przyrodnicza - opis) nie przedstawiono zasobów tego gatunku w obszarze Natura 2000, nie przeanalizowano planowanego ubytku siedlisk, nie wskazano na tej podstawie czy będzie niezbędne podjęcie działań minimalizujących (nie wymieniono ich i nie wskazano ich lokalizacji) lub działań kompensujących.

W treści dokumentu „inwentaryzacja przyrodnicza” (str. 38-40 zał. VI.1 do raportu), wskazano wprawdzie liczebność m. in. kumaka nizinnego w buforze 500 m dla wariantów I, II, III inwestycji, jednak z pominięciem wariantu I/III (preferowanego przez wnioskodawcę), a także bez odniesienia tych liczebności do ich lokalizacji na mapie (zał. VI.2). Mapy, załączone do odpowiedzi wnioskodawcy na pismo RDOŚ w Poznaniu z 11 maja 2018 r., nie zawierają danych dotyczących płazów, lecz „gatunków chronionych”, co nie pozwala na ustalenie lokalizacji stanowisk kumaka nizinnego. Mapy te nie zawierają również przebiegu wszystkich analizowanych wariantów (wariant I, III i opisany jako „wariant podstawowy”). Z kolei mapy, załączone do odpowiedzi na pismo z 18 grudnia 2018 r. wskazują lokalizację gatunków z wyodrębnieniem kumaka nizinnego, ale nie przedstawiają wszystkich wariantów (brak wyodrębnionego wariantu I/III). Ponadto wskazują one miejsca obserwacji ww. gatunków płazów, lecz nie przedstawiają granic siedlisk tych zwierząt (w tym również wyszczególnienia miejsc rozrodu i siedlisk bytowania). W związku z powyższym odniesienie danych z dokumentu „inwentaryzacja przyrodnicza” do konkretnych lokalizacji nie jest możliwe. Ponadto wątpliwości GDOŚ, w przedmiocie właściwej oceny rozmieszczenia siedlisk płazów, budzi przedstawiona metodyka ich inwentaryzacji. Opisując ją, nie podano podstawowych danych dotyczących terminu, w jakim została wykonana, tj.: liczby, daty, czasu wykonywanych kontroli.

Na mapie załączonej do raportu (zał. VI.2) oraz na mapach załączonych w odpowiedzi na wezwanie z 18 grudnia 2018 r. (która powieliła dane dotyczące ksylofagów z mapą załączoną do raportu), przedstawiono stanowiska kozioroga dębosza i pachnicy dębowej. Z danych ww. mapy mogłoby wynikać, że wariant I/III nie będzie ingerować w siedliska ww. gatunków (pomimo nieuwzględnienia przebiegu tego wariantu), gdyż w okolicach Radojewa będzie on przebiegać poza granicami obszaru Natura 2000 Biedrusko (z danych mapy wynika, że oddziaływać na te gatunki mógłby wariant II i III inwestycji). Niemniej jednak należy wskazać,

że na ww. mapie zostały zaznaczone stanowiska pachnicy dębowej i kozioroga dębosza, ale nie ich siedliska.

Ponadto w raporcie stwierdzono, że „planowana inwestycja może rozdzielić populacje rozwijające się na terenie poligonu Biedrusko od zasiedlających Morasko” (str. 184). Nie wyjaśniono jednak, jakie znaczenie będzie to miało dla populacji zasiedlającej obszar Natura 2000 Biedrusko (PLH300001). Z danych dokumentu „inwentaryzacja przyrodnicza” (zał. VI.1 do raportu) wynika ponadto, że inwentaryzacja ww. owadów była prowadzona w listopadzie i grudniu 2016 r., a więc w okresie, który nie był optymalny dla poszukiwań tych gatunków. Z jej treści mogłoby również wynikać, że polegała ona na weryfikacji stanowisk, które już zostały stwierdzone na potrzeby przygotowania planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Biedrusko. Nie jest ponadto właściwe pominięcie przez organ pierwszej instancji kwestii związanych ze stwierdzeniem możliwości występowania owadów saproksylobiontycznych w drzewach rosnących na przebiegu inwestycji (str. 25 zał. VI.1 do raportu).

W przypadku pozostałych owadów (motyli, ważek) należy wskazać, że inwentaryzacja entomofauny wykonana w listopadzie i grudniu 2016 r., ze względu na ich biologię (w tym okresie pozostają w stanie spoczynku zimowego), nie może być brana pod uwagę jako odzwierciedlająca stan faktyczny. RDOŚ w Poznaniu zamiast dokonać ustaleń w ww. zakresie i wezwać do wykonania inwentaryzacji uzupełniającej, w piśmie z 18 grudnia 2018 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.70 (pkt 12), zobowiązał wnioskodawcę do określenia, które z danych dotyczących występowania entomofauny pochodzą z badań terenowych, a które są wynikiem analizy dostępnej literatury.

Należy podkreślić, że niedopuszczalne są w tym zakresie wyjaśnienia wskazujące, że „teren w rejonie planowanego przebiegu wariantu obwodnicy był rozpoznany przez autorów inwentaryzacji entomologicznej w ramach ich wcześniejszych wyjazdów w ten teren, związanych z innymi inwestycjami i pracami”, jak również, że „literatura dotycząca bezkręgowców w tym rejonie jest na tyle bogata, że daje dobry obraz świata w tym obszarze”, a także „szczegółowe rozpoznanie występowania bezkręgowców i ocena oddziaływania inwestycji na nie, będą miały miejsce na etapie ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”.

Wyżej wymienione przesłanki w żadnym wypadku nie zwalniają z obowiązku wykonania inwentaryzacji i rozpoznania entomofauny w zasięgu oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia. Obowiązkiem organu I instancji, w przypadku uzyskania tego rodzaju wyjaśnień, było zobowiązanie wnioskodawcy do przedstawienia wiarygodnych danych w zakresie co najmniej rozmieszczenia stanowisk gatunków i ich siedlisk, będących przedmiotami ochrony obszarów Natura 2000. Tymczasem w kolejnych wezwaniach również pominięto ww. kwestie.

W przypadku czerwończyka nieparka w dokumencie „inwentaryzacja przyrodnicza” (str. 31 zał. VI.1 do raportu) wskazano, że inwestycja poprzez „zakłócenie stosunków wodnych może spowodować degradację siedlisk optymalnych dla rozwoju tego gatunku”. W

dokumencie tym nie określono jednak zasięgu i skali oddziaływania w odniesieniu do zasobów ww. gatunku w obszarze Natura 2000 Poligon Biedrusko, stwierdzając, że „ze względu na nieznaną skalę inwestycji nie można na tym etapie stwierdzić, w jaki sposób planowana trasa będzie stanowić zagrożenia dla siedlisk” tego gatunku. Powyższe wyjaśnienia są niedopuszczalne, gdyż podstawowym zagadnieniem raportu jest określenie zasięgu oddziaływania inwestycji i stosownie do ustaleń, w ww. zakresie, dokonanie oceny wpływu na poszczególne elementy środowiska, w tym cele ochrony oraz cele działań ochronnych obszarów Natura 2000. Nie znając podstawowych zagadnień dotyczących skali inwestycji nie jest możliwe prawidłowe spełnienie wymagań zawartych w art. 66 ust. 1 u.o.o.ś.

Niezrozumiałe są również konkluzje zawarte na str. 31 zał. VI.1 do raportu, iż „wzrosnąć może liczba motyli zabijanych przez pojazdy”. Powyższe mogłoby oznaczać, że wskutek realizacji inwestycji fragmentacji ulegnie któreś z siedlisk ww. gatunku. Z załącznika nr VI.2 do raportu oraz map przedłożonych w odpowiedzi na wezwanie RDOŚ w Poznaniu z 18 grudnia 2018 r. nie wynika, aby trasa inwestycji przecinała siedliska czerwończyka nieparka, lub że po obydwu stronach trasy istnieją siedliska tego motyla, które w wyniku realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia zostaną rozdzielone. Powyższe wynika z nieprzedstawienia na załączonych mapach inwentaryzacji przyrodniczej siedlisk tego gatunku, lecz wskazanie jedynie punktów, w których obserwowano gatunek. Powyższe braki przedłożonej dokumentacji dotyczące gatunku czerwończyka nieparka winny być przedmiotem postępowania wyjaśniającego organu I instancji, który zaniechał dokonania ustaleń w ww. zakresie.

W obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny ochronie podlega siedem gatunków zwierząt oraz ich siedliska: płazy - kumak nizinny *Bombina bombina* i traszka grzebieniasta *Triturus cristatus*, ryby - różanka *Rhodeus amarus*, ssaki - bóbr *Castor fiber*, wydra *Lutra lutra*, mięczaki – poczwarówka zwężona *Vertigo angustior*, poczwarówka jajowata *Vertigo moulinsiana*.

W ocenie GDOŚ nie są jasne ustalenia w zakresie oddziaływania planowanej inwestycji na gatunki poczwarówki zwężonej i poczwarówki jajowatej. Na str. 257 raportu wskazano, że wariantem optymalnym „ze względu na bezkręgowce, jest częściowo wariant I - we fragmencie od zachodu, aż do przecięcia z wariantem III w okolicy miejscowości Świącinek”, natomiast „w dalszej, wschodniej części planowanej inwestycji, optymalnym rozwiązaniem, pozwalającym na zminimalizowanie ingerencji w stanowiska poczwarówek (zwężonej i jajowatej) oraz czerwończyka nieparka, jest poprowadzenie inwestycji po przebiegu wariantu III, aż do węzła w Kleszczewie”. Należy wskazać, że nie jest prawidłowe ocenianie części poszczególnych wariantów, lecz ich całe trasy przebiegu w zasięgu oddziaływania. W analizowanym przypadku, RDOŚ w Poznaniu, w ww. zakresie powinien był zobowiązać wnioskodawcę do dokonania analizy oddziaływania niezależnie wszystkich (tj. I, II, III, I/III) wariantów tej inwestycji na gatunki poczwarówek i ich siedliska w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny, czego zaniechał. Na str. 184 raportu wskazano, że zakłócenie stosunków wodnych związanych z realizacją planowanej inwestycji może spowodować degradację siedlisk optymalnych dla rozwoju czerwończyka nieparka i poczwarówek, lecz „utrzymanie

(niezakłócenie) stosunków wodnych poza samym pasem drogowym będzie jednym z priorytetów projektu budowlanego, stanowiącego podstawę do przeprowadzenia postępowania w sprawie ponownej oceny oddziaływania na środowisko”. W przypadku uzyskania tak ogólnych informacji organ I instancji winien był w pierwszej kolejności zobowiązać do określenia powierzchni siedlisk poczwarówek, a także liczby stanowisk tych gatunków, która zostanie zdegradowana (w stosunku do całkowitych zasobów w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny), jak również do przedstawienia konkretnych działań minimalizujących, które wyeliminują możliwość znaczącego negatywnego oddziaływania inwestycji na te gatunki. W przypadku uznania, że działania minimalizujące będą niewystarczające do wyeliminowania możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na ww. gatunki, konieczne byłoby wezwanie wnioskodawcy do wyjaśnień w zakresie spełnienia pozostałych przesłanek uzasadniających zastosowanie art. 34 u.o.p. tj. dotyczących braku rozwiązań alternatywnych, jak również zakresu kompensacji przyrodniczej. Na podstawie uzyskanej odpowiedzi, w oparciu o informacje pozostające w posiadaniu RDOŚ w Poznaniu (jako organu zarządzającego obszarami Natura 2000 w woj. wielkopolskim), dotyczące obszaru Natura 2000 Dolina Cybiny, organ ten wówczas dokonałby własnych ustaleń w zakresie możliwości zastosowania art. 34 u.o.p. w analizowanej sprawie, a swoje stanowisko w ww. zakresie przedstawiłby w uzasadnieniu skarżonej decyzji. Z treści pism wystosowywanych do wnioskodawcy oraz z treści uzasadnienia decyzji wynika, że w analizowanej sprawie organ zaniechał przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w ww. zakresie, co stanowi naruszenie zasady wyrażonej w art. 7 i 77 k.p.a. w zw. z art. 81 ust. 2 u.o.o.ś.

Na str. 17 uzasadnienia decyzji, RDOŚ w Poznaniu wskazał, że „z analizy uzupełnienia stanu wiedzy dla obszaru Natura 2000 Dolina Cybiny PLH300038 wynika, że realizacja przedsięwzięcia może zagrażać obu gatunkom poczwarówek - jajowatej *Vertigo moulinsiana* i zwężonej *Vertigo angustior*, będących przedmiotami ochrony ww. obszaru Natura 2000, poprzez bezpośrednie zniszczenie części siedlisk przez zajęcie pasa drogowego oraz pośrednio, poprzez zakłócenie stosunków wodnych”. Nie jest jasne, na jakiej podstawie RDOŚ w Poznaniu powziął wyżej wskazane ustalenia, gdyż z danych dokumentu „Rozpoznanie występowania poczwarówek: zwężonej *Vertigo angustior* i jajowatej *Vertigo moulinsiana* w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny PLH300038” (A. Gawroński i in., 2016 r.), nie wynika, aby w pasie drogowym planowanego przedsięwzięcia znajdowały się siedliska poczwarówek. Z danych dostarczonych przez wnioskodawcę wynika, że inwestycja w wariantcie I będzie przebiegać w niewielkiej odległości od stanowisk poczwarówek w okolicach miejscowości Uzarzewo (ok. 110 m na północ i ok. 200 m na południe), a w wariantcie II w odległości 400 m na południe i 500 m na północ od stwierdzonych siedlisk ww. gatunków. W stosunku do płazów chronionych w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH300038), przedłożona dokumentacja powieliła błędy opisane w przypadku płazów chronionych w obszarze Natura 2000 Biedrusko (PLH300001).

W zgromadzonej dokumentacji brak jest również informacji dotyczących różanki – została ona jedynie wymieniona jako przedmiot ochrony ww. obszaru Natura 2000. Nie jest jasne w jakim zakresie inwestycja będzie ingerować w jej siedliska znajdujące się w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH300038). Na str. 114 raportu wskazano jedynie, że będą to „niewielkie lokalne przekształcenia (umocnienia) brzegu”, jak również, że „może dochodzić do lokalnego unoszenia osadów w miejscach prowadzenia prac w korycie i związanego z tym okresowego spadku przezroczystości wody. Oddziaływania te ustąpią po zakończeniu prac”. Nie zostały zgromadzone informacje dotyczące przewidzianej ingerencji z ww. zakresu w siedliska różanki, jak również nie ustalono znaczenia siedlisk tej ryby na odcinku, na którym będzie na nie oddziaływać inwestycja.

Z informacji zawartych w raporcie (str. 113) wynika, że „w okolicy Uzarzewa, gdzie zaprojektowano przebieg wariantu I (brak jest informacji dotyczących wariantu I/III), ciek posiada stosunkowo urozmaiconą morfologię i wartki przepływ. Wynika to z ukształtowania terenu. Cybina płynie tu rozgałęzionym korytem, w głębokiej dolinie, a wzdłuż jej brzegów porastają liczne drzewa”. Powyższe może wskazywać, że ww. rzeka, którą opisano w raporcie jako silnie przekształconą (str. 112), a w miejscu realizacji inwestycji (charakteryzującej się nowym przebiegiem na ww. odcinku tj. nie po śladzie istniejących dróg) cechuje się dużym stopniem naturalności, wobec czego istnieje prawdopodobieństwo, że miejsce to może stanowić istotne siedlisko różanki. RDOŚ w Poznaniu zaniechał wyjaśnienia wyżej poruszonych zagadnień. W piśmie z 25 stycznia 2018 r. (pkt 18 ppkt 14) wskazał jedynie na konieczność opisu obiektów, które wykonane zostaną na ciekach i rowach niebędących rzekami.

Należy wskazać również, że niewyjaśnione zostały braki w dokumentacji związane z oddziaływaniem inwestycji na gatunki bobra i wydry. W stosunku do tych gatunków występują braki związane z opisem metodyki (brak wskazania liczby, daty, czasu wykonywanych kontroli) uniemożliwiający ocenę, czy zgromadzone dane można uznać jako odzwierciedlające stan faktyczny. Ponadto mapy inwentaryzacji przyrodniczej (zarówno stanowiące załącznik VI.2 do raportu, jak również załącznik do jego uzupełnienia) nie wyszczególniają stanowisk oraz siedlisk wydry, pomimo wyszczególnienia tego gatunku w załączniku VI.1 do raportu. W przypadku gatunku bobra, mapy te obrazują stanowiska obserwacji gatunku, nie wyodrębniono jednak granic jego siedlisk. Raport nie zawiera opisu przewidzianego oddziaływania inwestycji na wyżej wskazane gatunki, jak również nie wyszczególnia ewentualnych działań minimalizujących, lub kompensujących. Ze zgromadzonych dokumentów wynika, że organ I instancji nie prowadził postępowania wyjaśniającego w ww. zakresie.

W związku z powyższym należy wskazać, że nawet gdyby wnioskodawca zastosował się do wystosowanych wezwań, które pomijały ww. zagadnienia związane z ochroną gatunków i ich siedlisk chronionych w obszarach Natura 2000, nie doprowadziłoby to do wyjaśnienia kwestii związanych z oddziaływaniem wariantu preferowanego oraz pozostałych wariantów na obszary Natura 2000.

Oddziaływanie poszczególnych wariantów na siedliska przyrodnicze w obszarach Natura 2000 Biedrusko (PLH300001) oraz Dolina Cybiny (PLH300038). Z danych tabeli znajdujących się na str. 208-210 oraz na str. 212-213 raportu, a także z danych tabeli znajdujących się na str. 9-12 (tab. nr 4) i na str. 14-15 (tab. nr 6) uzupełnienia raportu w zakresie szaty roślinnej poza obszarami Natura 2000 z sierpnia 2019 r., wynika, że łącznie w przebiegu wariantów I, II, III (pominięto preferowany przez wnioskodawcę wariant I/III), zachodzi kolizja przebiegu planowanej inwestycji z działaniami ochronnymi dla siedlisk przyrodniczych zaplanowanymi w pzo w obszarze Natura 2000 Dolina Cybiny (3260, 91E0, 91F0, 3150) oraz w obszarze Natura 2000 Poligon Biedrusko (6510, 9170, 91E0, 91F0).

W raporcie na str. 210 oraz ww. dokumencie, stwierdzono, że podczas prac terenowych przeprowadzonych na potrzeby raportu, nie stwierdzono obecności szeregu płatów siedlisk, które są zawarte w planie zadań ochronnych. W treści raportu oraz zał. VI.1 (sprawozdanie z inwentaryzacji przyrodniczej) brak jest jednak uzasadnienia – na jakiej podstawie uznano, że siedliska przyrodnicze wyodrębnione w procesie planistycznym na potrzeby sporządzenia planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH300038) oraz Biedrusko (PLH300001), dla których w obowiązujących aktach prawnych zaplanowano wykonanie działań ochronnych, nie spełniają kryteriów kwalifikujących je do uznania jako te siedliska przyrodnicze.

Jako naruszenie art. 7 oraz 77, a także 107 § 3 k.p.a. należy uznać zaniechanie rozpoznania wyżej opisanej sprzeczności w prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym (w żadnym z pism skierowanych do wnioskodawcy nie podniesiono ww. kwestii), jak również w uzasadnieniu decyzji nie wyjaśniono, jakich ustaleń w wyżej wymienionym zakresie dokonał RDOŚ w Poznaniu.

Powyższe nastąpiło pomimo tego, że w trakcie przeprowadzonego udziału społeczeństwa zgłaszane były uwagi, iż „Inwestycje na Natura 2000 nie mogą stać w sprzeczności z planem ochrony przyrody określonym dla danego obszaru” (pkt 108 wezwania organu I instancji z 18 grudnia 2018 r.). RDOŚ w Poznaniu nie uznał jednak, aby w związku z tą uwagą zobowiązać wnioskodawcę do wyjaśnień w kontekście stwierdzonych sprzeczności.

Należy przy tym podkreślić, że RDOŚ w Poznaniu, jako organ zarządzający obszarami Natura 2000 w woj. wielkopolskim, sam ustalił występowanie siedlisk wymienionych w tab. nr 4 i 6 dokumentu, co zostało uwzględnione w obowiązujących na dzień wydania decyzji zarządzeniach, dotyczących obszarów Natura 2000 Biedrusko (PLH300001), które obowiązuje od 2013 r. i Dolina Cybiny (PLH300038), które obowiązuje od 2014 r., wobec czego w pierwszej kolejności winien był wyjaśnić zaistniałą sprzeczność dotyczącą rozpoznania kwalifikacji siedlisk przyrodniczych w ww. obszarach.

W uzasadnieniu spornej decyzji w ww. zakresie ograniczono się jedynie do przytoczenia danych dokumentu wskazując, że wskutek realizacji inwestycji w wariantcie preferowanym, zniszczeniu ulegną dwa płaty siedliska przyrodniczego 6430 o łącznej powierzchni 20 m².

Należy wskazać, że powyższe ustalenia zgromadzonej dokumentacji budzą jednak wątpliwości GDOŚ, ze względu na to, że nie jest jasne, w jaki sposób oszacowano niszczoną powierzchnię, skoro na mapach inwentaryzacji przyrodniczej oznaczono je jako „punkt”. Z treści załącznika VI.1 (str. 9) do raportu (inwentaryzacja przyrodnicza - opis) wynika natomiast, że powierzchnię wszystkich „stanowisk punktowych” zsumowano i dla 45 płątów siedliska (w obydwu obszarach Natura 2000) wynosi ona 2432 m². Rozstrzygnięcie wyżej zaistniałych sprzeczności dwóch dokumentacji winno być wyjaśnione w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego.

Ocena oddziaływania inwestycji na cele ochrony, w tym cele działań ochronnych, w obszarach Natura 2000. Należy wskazać, że RDOŚ w Poznaniu w odniesieniu do braków wymienionych w dotychczasowej części uzasadnienia, nie zobowiązał wnioskodawcy do uzupełnienia braków dokumentacji w zakresie przedstawienia wpływu przedsięwzięcia na cele ochrony obszarów Natura 2000 wymienionych w art. 33 ust. 1 u.o.p., w tym na cele działań ochronnych określone w planach zadań ochronnych. W pkt 14 wezwania z 18 grudnia 2018 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.70, organ jedynie częściowo zobowiązał do przedstawienia oceny oddziaływania na integralność obszarów Natura 2000 w kontekście ich fragmentacji w wyniku realizacji planowanego przedsięwzięcia. Niemniej jednak brak dokonania ustaleń w zakresie prawidłowości kwalifikacji siedlisk przyrodniczych w obszarach Natura 2000, jak również brak dokonania ustaleń w zakresie oddziaływania inwestycji na gatunki i ich siedliska chronione w obszarach Natura 2000 spowodował, że odpowiedzi wnioskodawcy w ww. zakresie nie można traktować jako odzwierciedlającej stan faktyczny. Ponadto należy wskazać, że RDOŚ w Poznaniu w uzasadnieniu spornej decyzji nie odniósł się do ww. kwestii.

Metodyka inwentaryzacji przyrodniczej przeprowadzonej w obszarach Natura 2000 (dotyczy również ochrony gatunkowej). Jak już wskazano, ogólny opis metodyki przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej w obszarach Natura 2000 budzi wątpliwości co do tego czy jej wyniki można uznać jako przedstawiające stan faktyczny. Wątpliwości budzi także sposób, w jaki została przeprowadzona inwentaryzacja gatunków zwierząt.

Przede wszystkim brak jest informacji dotyczących liczby, terminów kontroli i czasu ich trwania w stosunku do każdej badanej grupy systematycznej. Poważne zastrzeżenia budzi sposób inwentaryzacji entomofauny, co zostało opisane powyżej, jak również brak uzasadnienia odmiennej kwalifikacji siedlisk przyrodniczych zidentyfikowanych w trakcie sporządzania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH30038) oraz Biedrusko (PLH300001). Niezrozumiałe jest również wyszczególnianie „stanowisk punktowych” w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków zwierząt. W przypadku wszystkich gatunków będących przedmiotami ochrony w obszarach Natura 2000, za wyjątkiem poczwarówek (gdzie granice ich siedlisk zostały zaczerpnięte z danych z uzupełnienia stanu wiedzy wynikającego z planu zadań ochronnych), na mapie inwentaryzacji przyrodniczej ich stanowiska oznaczone są jako punkty, a więc wskazują miejsca obserwacji

gatunków, brak jest natomiast wyodrębnienia granic ich siedlisk, co w szczególności dotyczy gatunków płazów oraz entomofauny.

Ponadto należy wskazać, że na mapach inwentaryzacji przyrodniczej nie przedstawiono rozmieszczenia gatunków bezkręgowców opisanych w załączniku V.I do raportu (str. 9, 27-34), których występowanie stwierdzono w obszarach Natura 2000, ale nie są one przedmiotami ich ochrony. Na str. 17 uzasadnienia spornej decyzji wskazano, że w dokumentacji „brak jednoznacznej oceny ze względu na nieznaną skalę inwestycji przedstawiono również w stosunku do motyla modraszka aleksis *Glaucopsyche alexis*”, którego jedyne izolowane stanowisko w Wielkopolsce znajduje się pomiędzy poligonem Biedrusko, a Moraskiem. RDOŚ w Poznaniu, biorąc pod uwagę fragmentaryczne informacje na temat ww. stanowiska gatunku w załączniku nr V.I do raportu i pominięcie informacji na temat tego gatunku w kolejnych dokumentach, winien był przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w tej sprawie, chociażby poprzez wezwanie do wyjaśnień.

W odniesieniu do wyjaśnień na str. 25 załącznika VI.1 do raportu, że „Występowanie innych, objętych ochroną gatunkową prawną gatunków bezkręgowców jest możliwe na przebiegu praktycznie całej planowanej inwestycji i we wszystkich jej wariantach [...] Owady saproksylobiontyczne mogą występować też w drzewach rosnących na przebiegu planowanej inwestycji”, które w ocenie GDOŚ są niedopuszczalne i mogą świadczyć o braku rzetelnego rozpoznania terenu w zasięgu oddziaływania inwestycji, należy podkreślić, iż organ I instancji w żadnym z 5 wezwań nie poruszył tej kwestii. Ponadto należy wskazać, że w przypadku, o którym mowa w pkt 3 niniejszej decyzji, konieczne jest przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących przyjętego sposobu klasyfikacji siedlisk, a także danych (zdjęć fitosocjologicznych, oceny płatu siedliska na transekcie) uzasadniających przyjęte w raporcie stanowisko.

Należy wskazać, że dopiero w piśmie z 26 marca 2021 r., znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.88, RDOŚ w Poznaniu zwrócił uwagę na zagadnienia związane z przeprowadzeniem inwentaryzacji kręgowców, która nie uwzględniała okresu jesiennych migracji i zimowania (pkt 5 ppkt 2), w związku z czym zobowiązał wnioskodawcę do jej uzupełnienia. Tymczasem braki inwentaryzacji przyrodniczej dotyczą o wiele szerszego zakresu.

Ponadto wątpliwości budzą ustalenia przedstawione w uzasadnieniu spornej decyzji (str. 15), tj. „w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniono, że obszar badań ograniczony do siedliskowych obszarów Natura 2000 obejmował wyłącznie szatę roślinną”. Przedstawione stanowisko jest niezrozumiałe, biorąc pod uwagę chociażby przytoczoną wyżej treść wezwania z 26 marca 2021 r., dotyczącą kwestii terminów inwentaryzacji kręgowców wykonanej w obszarach Natura 2000. Skoro RDOŚ w Poznaniu uznał, że w obszarach Natura 2000 inwentaryzacji poddano wyłącznie szatę roślinną, to dlaczego w żadnym z pism nie wezwał do uzupełnienia przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie dotyczącym zwierząt i ich siedlisk.

Zaniechanie przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego w ww. kwestiach należy uznać jako naruszenie art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a.

Kolejne wątpliwości organu odwoławczego budzą przesłanki przemawiające za wystąpieniem możliwości znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu (PLH300005). W odniesieniu do tego obszaru, RDOŚ w Poznaniu zebrał w przedmiotowej sprawie trzy dokumenty: „Raport ze wstępnej oceny wpływu na nietoperze oraz ich siedliska przedsięwzięcia polegającego na budowie Północno-Wschodniej Obwodnicy Aglomeracji Poznańskiej [...]” (Poznań wrzesień 2019 r.), dalej raport ze wstępnej oceny, wraz z opracowaniem: „Ramowe rozwiązania minimalizujące negatywny wpływ na nietoperze planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie Północno-Wschodniej Obwodnicy Aglomeracji Poznańskiej” (wynikający z wezwania organu I instancji z 18 grudnia 2018 r.) oraz „Przedrealizacyjny monitoring chiropterofauny wzdłuż planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie Północno-Wschodniej Obwodnicy Aglomeracji Poznańskiej” (październik, 2020 r.), dalej monitoring (wynikający z wezwania organu I instancji z 9 stycznia 2020 r. pkt 2). W uzasadnieniu decyzji własnej organ I instancji nie przedstawił swojego stanowiska w zakresie oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu (PLH300005) opartego na danych zgromadzonych w ww. dokumentach. Przytaczał jedynie konkluzje zawarte w poszczególnych dokumentach.

RDOŚ w Poznaniu stwierdził m.in., że autorzy raportu na podstawie wstępnej oceny uznali, że „nie było możliwe na tym etapie wykluczenie negatywnego wpływu inwestycji na nietoperze będące przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu PLH300005” (str. 19 uzasadnienia decyzji). Następnie wskazał, że autorzy dokumentu, który powstał w późniejszym okresie, tj. monitoringu przedrealizacyjnego, stwierdzili iż „przeprowadzona ocena wykazała, że realizacja przedsięwzięcia nie będzie miała negatywnego wpływu na miejsca rozrodu nietoperzy oraz miejsca zimowania, gdyż wszystkie ze znanych stanowisk rozrodczych oraz zimowisk tych ssaków znajdują się w znacznym oddaleniu od przebiegu każdego z wariantów planowanej trasy. Wykluczono również negatywny wpływ na obszary Natura 2000 wyznaczone w celu ochrony nietoperzy, a także na spójność sieci Natura 2000 oraz zapewnienie łączności ekologicznej w obrębie obszarów Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu PLH300005 oraz na wyznaczony dla ochrony nietoperzy obszar Natura 2000 Kiszewo PLH300037” (str. 19 uzasadnienia decyzji). Tak przedstawiona argumentacja godzi w art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym organ ten winien był wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz wyjaśnić przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Samo przytoczenie w tym zakresie konkluzji zawartych w poszczególnych dokumentach, które w dodatku nie są ze sobą spójne, bez wyjaśnienia stanowiska RDOŚ w Poznaniu, powoduje, że nie jest jasne, na jakiej podstawie uznał, że inwestycja będzie mogła znacząco negatywnie oddziaływać na ww. obszar. W tym zakresie organ stwierdził jedynie, że „w dokumentacji oraz w uzupełnieniu do raportu nie przedstawiono w sposób wyczerpujący wyjaśnień w zakresie planowanych do realizacji działań

minimalizujących” w stosunku do gatunków nietoperzy, w zakresie planowanych kilometrażu nasadzeń naprowadzających do przejść dla zwierząt (stanowisko to podziela również organ odwoławczy).

Niemniej jednak nie jest jasne, czy powyższe stwierdzenie dotyczy działań minimalizujących oddziaływania na gatunki objęte ochroną gatunkową, czy dotyczy oddziaływania na ww. obszar Natura 2000. Nie zostały bowiem poddane analizie kwestie oddziaływania inwestycji na gatunki nietoperzy, będące przedmiotem ochrony obszaru Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu, tj. na populację zimującą mopka *Barbastella barbastellus* oraz nocka dużego *Myotis myotis*, ale na „8 gatunków nietoperzy objętych ochroną ścisłą” oraz ich szlaki migracyjne. W związku z powyższym GDOŚ nie może uznać, aby przedstawiona w skarżonej decyzji argumentacja była prawidłowa.

Na podstawie powyższego nie można uznać za właściwe stwierdzenia, iż niepełna i chaotyczna dokumentacja dotycząca obszarów Natura 2000, przedłożona przez wnioskodawcę, była podstawą do uznania możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na ww. obszary. Należy wskazać, że pomimo oczywistych i poważnych braków tej dokumentacji w zakresie oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000, RDOŚ w Poznaniu, nie podejmował kroków, aby wyjaśnić zaistniałe niejasności i uzupełnić jej braki (co w szczególności dotyczy sprzecznych ustaleń pomiędzy danymi pzo, a przedłożonym raportem).

Wymaga również podkreślenia, że samo stwierdzenie możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000 nie uprawniało do odmowy wydania decyzji środowiskowej na podstawie art. 81 ust. 2 u.o.o.ś. Uprzednio konieczne było bowiem wyjaśnienie, czy działania minimalizujące zaproponowane przez wnioskodawcę będą wystarczające, aby wyeliminować możliwość wystąpienia znacząco negatywnego wpływu na obszary Natura 2000, czego wyjaśnienia zaniechano.

Należy wskazać również, że powyższe wymagałoby przyjęcia (oraz uzasadnienia w decyzji środowiskowej) stanowiska, które przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 będą objęte możliwością wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania ze strony inwestycji.

Dopiero w przypadku podtrzymania stanowiska dotyczącego wystąpienia możliwości znaczącego negatywnego oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000, pomimo zaplanowanych działań minimalizujących, konieczne jest rozważenie wystąpienia przesłanek z art. 34 u.o.p., a więc wyjaśnienie: czy za realizacją przedsięwzięcia przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym; czy istnieją rozwiązania alternatywne; czy będzie wykonana kompensacja przyrodnicza niezbędna do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Wyeliminowanie możliwości spełnienia ww. przesłanek umożliwia wydanie decyzji odmownej w przypadku stwierdzenia wystąpienia możliwości znaczącego negatywnego oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000. Z treści wezwań wynika, że w analizowanym postępowaniu nie zostały dokonane ustalenia w ww. zakresie. W tym względzie niejasna jest treść uzasadnienia decyzji, gdzie RDOŚ w Poznaniu odnośnie do

wystąpienia przesłanek z art. 34 u.o.p. wskazał (str. 33), że „w niniejszym przypadku, ze względu na charakter przedsięwzięcia, można wyprowadzić pogląd, że istnieją rozwiązania alternatywne”, niemniej jednak nie wyjaśnił, na jakiej podstawie przyjął takie stanowisko.

W opinii organu odwoławczego, RDOŚ w Poznaniu w sposób nieuzasadniony zastosował art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., jako podstawę do odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia. Zgodnie z regulacją ww. przepisu, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia. Brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę należy rozumieć jako wystąpienie w stosunku do tego wariantu innych przesłanek odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia wymienionych w u.o.o.ś. lub wynikających z innych przepisów prawa, w tym także o charakterze ogólnym, tj. dotyczących prowadzenia postępowania administracyjnego (np. niewykonalność decyzji, odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ uzgadniający czy niekompletny materiał dowodowy). Oprócz przesłanek odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia wymienionych w u.o.o.ś., przesłankami takimi mogą być również inne okoliczności, ale muszą one wynikać z konkretnych uregulowań prawnych lub faktycznych.

Art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. nakłada zatem na organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach możliwość wskazania, za zgodą wnioskodawcy, innego wariantu realizacji przedsięwzięcia (spośród tych wskazanych przez wnioskodawcę), niż ten zaproponowany przez niego do realizacji. Brak zgody wnioskodawcy stanowi podstawę do wydania decyzji odmownej. Należy mieć na uwadze, że akceptacja realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie (niż wskazany pierwotnie) pociąga za sobą określone skutki procesowe. W dotychczasowym postępowaniu oceniany był bowiem inny wariant przedsięwzięcia niż ten wskazany przez organ administracji. Dlatego w orzecznictwie zasadnie podkreśla się, że: „Przyjęcie, na podstawie art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., innego wariantu realizacji przedsięwzięcia, wymaga przeprowadzenia postępowania dotyczącego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w pełnym zakresie. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w takim przypadku może być wydana dopiero po przedłożeniu przez inwestora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla wybranego nowego wariantu realizacyjnego, który to raport poddany musi być ponownej weryfikacji organów współdziałających. Powyższa teza wynika wprost z treści art. 3 ust. 1 pkt 8 wskazanej ustawy.” (wyrok NSA z 16.04.2019 r., II OSK 1360/17). W związku z tym w takim przypadku postępowanie będzie prowadzone praktycznie od początku (Gruszecki Krzysztof, Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wyd. IV).

W decyzji z 27 września 2021 r. organ I instancji wskazał omawiany powyżej art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., jako podstawę odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia, pomimo, iż z akt zgromadzonych w toku postępowania ani z uzasadnienia skarżonej decyzji nie wynika, że RDOŚ w Poznaniu zastosował ten przepis. Co więcej, organ wprost w uzasadnieniu decyzji (str. 22 i 32) wskazał, że „(...) nie można rozważać ewentualnego zastosowania art. 81 ust.1 ustawy ooś, czyli organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wobec uchycień raportu (art. 66 ust. 1 pkt 5-7 ustawy ooś) nie może rozważyć wykorzystania swoich uprawnień, tym samym nie może prawidłowo przeprowadzić oceny oddziaływania na środowisko” oraz „wobec niemożności wyjaśnienia wszelkich wątpliwości w zakresie oddziaływania na przyrodę poszczególnych wariantów, co narusza art. 66 ust. 1 pkt 6a ustawy ooś niemożliwe jest również rozważenie zastosowania art. 81 ust. 1 ustawy ooś”. Skoro, zdaniem organu I instancji, zebrana dokumentacja wykluczała możliwość zastosowania art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., ze względu niepełnej analizy oddziaływania poszczególnych wariantów na środowisko, w ocenie GDOŚ niezrozumiałe oraz nieuzasadnione jest wskazywanie tego przepisu jako podstawy prawnej skarżonej decyzji.

Kolejne wątpliwości organu odwoławczego budzi stanowisko przedstawione przez RDOŚ w Poznaniu w zakresie uzyskania opinii od organu współdziałającego przed wydaniem decyzji, skutkujące brakiem wystąpienia o opinię do organu współdziałającego o ponowne wydanie opinii, w związku z licznymi uzupełnieniami raportu. Zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, 10-19 i 22. Powyższe potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej NSA, z dnia 27 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2849/17, wedle którego organ występujący o uzgodnienie lub opinię przedkłada organowi współdziałającemu raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Uzupełnienie raportu w toku postępowania, po uzyskaniu opinii organu współdziałającego, może zatem oznaczać konieczność ponownego wystąpienia o opinię tego organu.

Powyższe miało miejsce w niniejszej sprawie, gdzie jedynym organem współdziałającym był WPWIS, który przy piśmie z 14 września 2018 r., znak: DN-NS.9012.1262.2018, pozytywnie zaopiniował planowane przedsięwzięcie pod względem wymagań technicznych i zdrowotnych. Należy mieć na względzie, iż uzupełnienia do raportu, będące odpowiedzią na liczne wezwania RDOŚ w Poznaniu, wpływały do organu I instancji przy pismach z: 4 marca 2019 r., 12 sierpnia 2019 r., 7 października 2019 r., 10 grudnia 2019 r., 9 stycznia 2020 r., 17 marca 2020 r., 6 listopada 2020 r., 13 kwietnia 2021 r., 29 maja 2021 r. oraz 1 czerwca 2021 r. Co więcej, jak podkreślił RDOŚ w Poznaniu, rozprawa administracyjna, udział społeczeństwa, a także obszerne uzupełnienia z zakresu akustyki, kwestie dotyczące zmian projektowych i nowe dowody dotyczące m.in. zmian w

zagospodarowaniu przestrzennym terenu czy natężeniu ruchu, wniosły nowe informacje do sprawy (str. 24 skarżonej decyzji).

Pomimo powyższego, organ I instancji nie wystąpił o ponowną opinię, czym niewątpliwie naruszył art. 77 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.

Sam fakt, iż kwestie, których dotyczyły uzupełnienia wnioskodawcy, dotyczą zagadnień ocenianych przez WPWIS, stanowił jasną i bezpośrednią przesłankę do tego, że organ I instancji winien ponownie zwrócić się do organu współdziałającego o wydanie opinii, która będzie uwzględniała cały materiał dowodowy, zebrany w toku postępowania. Tymczasem na str. 9 decyzji, organ wyjaśnił, iż „uwzględniając brak możliwości uzyskania wystarczającego materiału dowodowego od pełnomocnika, Regionalny Dyrektor nie występował ponownie o opinię sanitarną oraz udział społeczeństwa, mając na uwadze bezcelowość takiego postępowania oraz ekonomikę procesową”. Jak wynika z powyższego, organ samodzielnie zdecydował, że niekompletne odpowiedzi i uzupełnienia przedkładane przez wnioskodawcę stanowiły wystarczającą podstawę do odstąpienia od ponownego uzyskania opinii WPWIS.

GDOŚ nie zgadzając się ze stanowiskiem organu I instancji, podziela tym samym zarzut skarżącego w omawianym zakresie, wyjaśniając równocześnie, iż wskazany powyżej art. 77 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś. ma na celu, aby organ opiniujący mógł przy wydawaniu opinii wziąć pod uwagę całość materiału dowodowego zgromadzonego przez organ prowadzący postępowanie i odnieść się do niego, biorąc pod uwagę swoją wiedzę merytoryczną i zakres kompetencji. Jakkolwiek opinia ta nie ma charakteru wiążącego, to stanowi ona istotny składnik materiału dowodowego, ze względu na posiadaną przez organ opiniujący wiedzę specjalistyczną. Z kolei organ wydający decyzję w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia, w chwili orzekania, musi dysponować pełnym i aktualnym materiałem dowodowym (art. 77 § 1 k.p.a.). Warunek ten nie jest spełniony w sytuacji, w której już po wydaniu opinii, raport zostaje uzupełniony w zakresie, w jakim może to mieć wpływ na treść opinii (wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., sygn. akt: III OSK 3925/21), co miało miejsce w przedmiotowej sprawie.

Ponadto, RDOŚ w Poznaniu stwierdzając, że „weryfikacja raportu jest dokonywana przez organy opiniujące i uzgadniające będące wyspecjalizowanymi organami w danej dziedzinie” (str. 11 skarżonej decyzji), w dalszej części zanegował argumentację, na której opierał się organ współdziałający, zarzucając mu brak jednoznacznego wskazania warunków realizacji przedsięwzięcia oraz niepodjęcie próby weryfikacji raportu przy wydawaniu decyzji (str. 25 decyzji).

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, iż opinia powinna zatem stanowić wiarygodny dokument, na którym organ może, ale nie musi opierać rozstrzygnięcia sprawy. Pomimo, iż opinia WPWIS nie jest wiążąca i organ prowadzący postępowanie, uzasadniając swoje stanowisko, był uprawniony do wydania decyzji odmiennej w swej treści od opinii organu współdziałającego, to stwierdzenie, że organ opiniujący nie podjął próby weryfikacji raportu,

w związku z czym wynik opinii nie stanowi przesłanki, na której organ mógłby oprzeć rozstrzygnięcie, jest chybione.

Ponownie rozpatrując sprawę, RDOŚ w Poznaniu winien zatem wziąć pod uwagę, że w razie uzupełnień dokumentacji sprawy, dokonanych po uzyskaniu opinii przez organ współdziałający, zobowiązany jest, przed wydaniem decyzji, do ponownego wystąpienia o taką opinię, przedkładając organowi współdziałającemu całość zebranego materiału dowodowego.

Przechodząc w tym miejscu do kwestii ujednoczenia raportu przez podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia, RDOŚ w Poznaniu wskazał, że ocenę zaczęły utrudniać kolejne uzupełnienia wnioskodawcy oraz brak ujednoczonej wersji raportu, o którą wielokrotnie wzywał organ (str. 24 decyzji). Podkreślić należy, że żaden przepis prawa nie zobowiązuje wnioskodawcy do ujednoczenia treści raportu. Powyższe potwierdza także treść wyroku WSA w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 312/11, zgodnie z którą „w obowiązującym prawie, a zwłaszcza w przepisach ustawy, w tym w art. 66 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko określającym normatywną zawartość raportu, nie ma podstawy prawnej do żądania od inwestora przedłożenia w postępowaniu o ustalenie środowiskowych uwarunkowań ujednoczonej wersji raportu. Raport jest jednym z ważniejszych środków dowodowych w tym postępowaniu, pozostając środkiem dowodowym podlegającym ocenie w świetle pozostałego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie zgodnie z zasadami postępowania dowodowego wspólnymi dla pozostałych dowodów. Dlatego też o zmianach, uzupełnieniach i wyjaśnieniach składanych do raportu należy zawiadamiać każdorazowo uczestników postępowania i szeroką opinię publiczną oraz organy uzgadniające i wyrażające opinię w przedmiocie planowanego przedsięwzięcia zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1 tej ustawy”.

To w kompetencjach organu leży wnikliwa weryfikacja i analiza ww. dokumentu, a także uzupełnień w jego zakresie. W trakcie postępowania organ ma możliwość zastosowania art. 50 § 1 k.p.a., zgodnie z którym może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Nie ma tu jednak mowy o jakimkolwiek zobowiązaniu wnioskodawcy do przedkładania ujednoczonej wersji raportu, bowiem każdy przedłożony materiał stanowi dowód w sprawie i jest indywidualnie weryfikowany na poszczególnych etapach postępowania. Jak słusznie stwierdził skarżący, odwoływanie się RDOŚ w Poznaniu do obszerności zgromadzonego materiału jako argumentu przemawiającego za wydaniem decyzji odmownej, a także powoływanie się na fakt licznych uzupełnień dokumentacji i stwierdzenie, że uniemożliwiły one udział społeczeństwa w postępowaniu, jest nieuzasadnione oraz budzi poważne wątpliwości co do prawidłowo przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Kolejnym znaczącym **zaniedbaniem organu I instancji był brak ponowienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, a także brak wyczerpującego odniesienia do uwag i wniosków społeczeństwa w uzasadnieniu skarżonej decyzji, czym organ naruszył art. 33 ust. 1, art. 37 oraz art. 79 u.o.o.ś.** Udział społeczeństwa trwał w terminie 4.09.2018 r. – 3.10.2018 r., a w jego ramach, 20.09.2018 r. przeprowadzona została także rozprawa otwarta dla społeczeństwa. Jednakże po zakończeniu udziału społeczeństwa organ pięciokrotnie wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentacji sprawy, a wnioskodawca uzupełnienia przedkładał, wobec czego materiał dowodowy ulegał zmianie. Co więcej, w uzupełnieniu dokumentacji z marca 2019 r. wnioskodawca wprowadził modyfikacje rozwiązań technicznych planowanej drogi (m.in. rezygnacja z węzła), do czego społeczeństwo nie miało szansy się odnieść przed wydaniem decyzji, gdyż organ, nie ponawiając udziału społeczeństwa, pozbawił społeczeństwo tego prawa.

W tym miejscu przywołać należy brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś., zgodnie z którym przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Organ pierwszej instancji nie zastosował się jednakże w pełni do dyspozycji wynikających z powyższej definicji, ponieważ w ocenie GDOŚ w postępowaniu nie przeprowadzono w pełni udziału społeczeństwa.

Zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach polega na podaniu do publicznej wiadomości informacji wskazanych w art. 33 u.o.o.ś., a także umożliwieniu społeczeństwu zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków.

Wbrew twierdzeniu organu, zgodnie z którym „Nie bez znaczenia jest też fakt, że społeczeństwo i strony nie mają możliwości właściwego udziału w postępowaniu z powodu bardzo utrudnionej analizy tak obszernej, wielokrotnie uzupełnianej i niejednoznacznej dokumentacji (...)” (str. 11 skarżonej decyzji), społeczeństwo nie miało możliwości właściwego udziału w postępowaniu, ponieważ organ I instancji takiej możliwości nie zapewnił. GDOŚ wskazuje także, że wielokrotne powoływanie się na obszerną dokumentację, jako czynnik uniemożliwiający skuteczne podejmowanie czynności, w tym zapewnienie udziału społeczeństwa, jest w tym kontekście chybione.

W decyzji RDOŚ w Poznaniu z 27 września 2021 r. na str. 6 wskazano, że „Szczegółowy opis podsumowujący ww. żądania i spostrzeżenia społeczeństwa zawarto w dalszej części decyzji. Po przeanalizowaniu uwag złożonych w ramach udziału społeczeństwa, pismem z 18 grudnia 2018 r. znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.70 Regionalny Dyrektor wezwał pełnomocnika do odniesienia się do uwag i wniosków społeczeństwa wniesionych na rozprawie administracyjnej oraz zawartych w pismach nadesłanych w trakcie udziału społeczeństwa (...) z prośbą o ustosunkowanie się do zarzutów zawartych w ww. pismach”, jednakże twierdzeniu

temu zaprzecza dalsza część uzasadnienia decyzji, gdzie treść uwag i wniosków została streszczona, jednak bez wyczerpującego odniesienia się, które z nich zostały uwzględnione i w jaki sposób, a które uznane za niesłuszne i z jakiego powodu.

Na str. 31-32 skarżonej decyzji organ wskazał „Regionalny Dyrektor uwzględnił uwagi społeczeństwa w piśmie znak: WOO- 11.4200.4.2017.BZ.70 z 18 grudnia 2018 r. Częściowo pełnomocnik odpowiedział na te uwagi pismem nadesłanym do tut. organu 4 marca 2019 r. W wezwaniu znak: WOO- II.4200.4.20217.BZ.79 z 9 stycznia 2020 r. częściowo ponowiono wezwanie o uzupełnienie m.in. kwestii poruszonych w ramach udziału społeczeństwa, a także w kolejnych wezwaniach tut. organu znak: WOO-II.4200.4.2017.BZ.88 z 23 marca 2021 r. i WOO-II.4200.4.2017.BZ.90 z 6 maja 2021 r. Regionalny Dyrektor nie otrzymał wyczerpujących informacji i wyjaśnień na uwagi społeczeństwa. Jednocześnie tut. organ zgadza się z częścią wniesionych przez społeczeństwo uwag w szczególności w zakresie oddziaływania na przyrodę, nieaktualnych map, możliwości niedoszacowania natężenia ruchu i zaplanowania niewystarczających środków minimalizujących oddziaływanie akustyczne, a także niewystarczające informacje z zakresu hydrologii i przebiegu przedsięwzięcia, niwelety terenu. Wobec braku wyczerpującego wyjaśnienia ze strony Wnioskodawcy wyżej wskazanych zagadnień Regionalny Dyrektor uznał to za kolejną przesłankę do odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia”.

Nie sposób za uwzględnienie uwag uznać przesłania ich treści wnioskodawcy, co uczynił organ w omawianym postępowaniu. GDOŚ wskazuje, iż niedopuszczalne jest, aby do uwag i wniosków społeczeństwa odnosił się jedynie wnioskodawca – w odpowiedzi na wezwanie organu, a nie organ prowadzący postępowanie.

Powyższe dowodzi, że RDOŚ w Poznaniu nie zapewnił w całości możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, nie przeanalizował bowiem uwag i wniosków społeczeństwa, co zaprzecza definicji oceny oddziaływania na środowisko. Tym samym naruszył on dyspozycję zawartą w art. 79 ust. 1 u.o.o.ś oraz w art. 37 u.o.o.ś, zgodnie z którymi, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, rozpatruje uwagi i wnioski, a w uzasadnieniu decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów k.p.a., podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, składane przez społeczeństwo uwagi i wnioski mają na celu zapewnienie wielokierunkowego rozpatrzenia sprawy oraz stanowią gwarancję, że żaden jej aspekt nie zostanie pominięty. W tym celu na organ prowadzący postępowanie obowiązek rozpatrzenia uwag i wniosków. Ich właściwe rozpatrzenie jest też

jednym z gwarantów prawidłowego zgromadzenia materiału dowodowego przez organ prowadzący postępowanie oraz świadczy o weryfikacji tego materiału.

Obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także rozpatrzenie uwag i wniosków społeczeństwa, potwierdzają liczne wyroki sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny, dalej WSA, w Białymstoku w wyroku z 29 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 407/16, orzekł, że „udział społeczeństwa (czyli udział każdego) musi być zagwarantowany w każdym postępowaniu dotyczącym określenia uwarunkowań środowiskowych, w których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko”. Analogicznie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, dalej NSA, w wyroku z 20 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 608/15, zgodnie z którym „organ wydający decyzję środowiskową ma (...) obowiązek zapewnić udział społeczności lokalnej w tym postępowaniu administracyjnym, która może składać uwagi i wnioski, a w jaki sposób zostały one wzięte pod uwagę właściwy organ musi wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji środowiskowej”. W tym samym wyroku NSA podkreślił, że „Stanowisko społeczeństwa organ ocenia na podstawie zgłoszonych uwag i wniosków oraz ustaleń raportu o oddziaływaniu tego przedsięwzięcia na środowisko i ewentualnie proponuje inwestorowi inny wariant realizacji tego przedsięwzięcia”. WSA w Opolu o uwagach i wnioskach społeczeństwa mówi następująco: „Przepisy wymagają wyjaśnienia w decyzji w jaki sposób zostały one ocenione (wzięte pod uwagę) i dania temu wyrazu w uzasadnieniu decyzji” (wyrok z 24 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Op 36/23).

Brak zapewnienia w całości możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu powoduje, iż w ocenie GDOŚ nie przeprowadzono poprawnie oceny oddziaływania na środowisko, która jest punktem wyjścia do badania zaistnienia przesłanek odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy RDOŚ w Poznaniu winien zapewnić w pełni możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w tym w szczególności: w razie znacznych uzupełnień dokumentacji sprawy – ponownie przeprowadzić udział społeczeństwa w postępowaniu oraz samodzielnie rozpatrzyć uwagi i wnioski społeczeństwa, przedstawiając względem nich swoje własne stanowisko w uzasadnieniu decyzji. Następnie, po przeprowadzeniu całkowitej oceny oddziaływania na środowisko, należy zbadać ewentualność wystąpienia przesłanek odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia.

Należy również wskazać, iż zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 15 u.o.o.ś. raport powinien zawierać analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem, jednakże sam sprzeciw lokalnej społeczności lub stron postępowania nie jest wystarczającą przesłanką do odmowy wydania decyzji środowiskowej (wyrok NSA z dnia 14 maja 2019 r., sygn. akt: II OSK 1345/18). Powyższe znajduje również potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt: II OSK 430/18, w którym sąd stwierdził, że [...] ustawodawca nałożył obowiązek uwzględnienia w raporcie analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem, którą to analizę przedmiotowy

raport zawiera. Obowiązek ten nie oznacza natomiast konieczności odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia tylko z powodu sprzeciwu lokalnej społeczności. Protesty społeczne kierowane przeciwko inwestycji należy dogłębnie ocenić, by poznać ich powód, jednak wystąpienie protestów nie powoduje automatycznie, że organ powinien uzyskać społeczną akceptację przedsięwzięcia (wyrok WSA w Białymstoku, dalej WSA w Białymstoku, z dnia 15 maja 2018 r. sygn. akt: II SA/Bk 90/18).

W przedmiotowej sprawie, w ramach udziału społeczeństwa, a także w trakcie rozprawy administracyjnej z 20 września 2018 r, której celem było „uzgodnienie i wyjaśnienie interesów stron postępowania oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa”, do organu wpłynęły liczne uwagi, pytania, żądania, propozycje, zarzuty oraz dowody w sprawie, które RDOŚ w Poznaniu przedstawił wnioskodawcy i wezwał do ich wyjaśnienia. Wnioskodawca poszczególnymi pismami odnosił się do powyższego. Organ I instancji w nawiązaniu do wyjaśnień przedkładanych przez podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia, w decyzji własnej, wielokrotnie użył stwierdzenia, iż „pisma nie czyniły zadość wezwaniom”, wskazując jedynie zagadnienia, o które ponownie wzywał, jednakże w trakcie trwania postępowania nie wyjaśnił wnioskodawcy w dokładny i czytelny sposób, o jakie braki chodzi, a tym samym pozbawił możliwości złożenia stosownych wyjaśnień, tak aby poruszane kwestie nie budziły wątpliwości organu i czyniły zadość wezwaniom.

Ponadto, RDOŚ w Poznaniu, stwierdził, iż „przedstawiona dokumentacja budzi kontrowersje i zastrzeżenia społeczeństwa, co wynika z braku jednoznacznych i klarownych rozwiązań związanych z niniejszym przedsięwzięciem” (str. 25 decyzji). Należy wskazać, iż zastrzeżenia społeczeństwa, które mają miejsce przy każdej planowanej inwestycji, nie mogą stanowić podstawy do uznania przedstawionej dokumentacji za niekompletną i niespełniającą wymogu określonego w art. 66 ust. 1 u.o.o.ś. Bezspornie bowiem okoliczność tego rodzaju nie może, przy spełnianiu przez przedsięwzięcie wymogów środowiskowych, stanowić samoistnej przeszkody do wydania żądanej przez wnioskodawcę decyzji (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. akt: II SA/Bd 1166/18). To wyspecjalizowany organ posiada kompetencje niezbędne do prawidłowej oceny zgromadzonych materiałów, a w przypadku braków, może wezwać wnioskodawcę do uzupełnień bądź wyjaśnień. Niezrozumiała również dla organu odwoławczego wydaje się być kwestia poruszona przez RDOŚ w Poznaniu, iż „społeczeństwo i strony postępowania nie mają możliwości właściwego udziału w postępowaniu z powodu bardzo utrudnionej analizy tak obszernej, wielokrotnie uzupełnianej i niejednoznacznej dokumentacji” (str. 11 decyzji). Niewątpliwie to organ zobowiązany jest do rzetelnego umożliwienia zainteresowanym stronom zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. GDOŚ nie widzi powodu, z jakiego powyższa czynność miałaby być niemożliwa do wykonania, a tym samym uważa, że argument jakim posłużył się organ I instancji nie zasługuje na uwzględnienie.

Mając na uwadze powyższe, przy ponownym rozpatrywaniu sprawy organ I instancji powinien w szczególności (oprócz wskazań zawartych we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszej decyzji):

1. zobowiązać wnioskodawcę do przeprowadzenia oceny oddziaływania wariantu I/III (z uwzględnieniem jego kilometrażu) oraz pozostałych wariantów na elementy przyrodnicze;
2. zobowiązać wnioskodawcę do przeprowadzenia inwentaryzacji gatunków zwierząt (za wyjątkiem nietoperzy) na całym przebiegu inwestycji w zasięgu jej oddziaływania, wskazując minimalne wymagania dotyczące metodyki rozpoznania każdej z grup systematycznych (oraz zobowiązać do szczegółowego opisu metodyki, zgodnie z którą będą prowadzone badania);
3. zobowiązać wnioskodawcę do przeprowadzenia inwentaryzacji gatunków stanowiących przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 Dolina Cybiny (PLH300038) oraz Biedrusko (PLH300001) w zasięgu oddziaływania inwestycji, wskazując minimalne wymagania dotyczące metodyki rozpoznania ich siedlisk (oraz zobowiązać do szczegółowego opisu metodyki, zgodnie z którą będą prowadzone badania);
4. zweryfikować poprawność wykonania inwentaryzacji przyrodniczej siedlisk przyrodniczych na całym przebiegu inwestycji w zasięgu jej oddziaływania, a w szczególności w obszarach Natura 2000 przecinanych przez trasę inwestycji – w zależności od ustaleń przyjętych w tym zakresie zobowiązać albo do aktualizacji pozyskanych danych, albo do ponownego przeprowadzenia inwentaryzacji w ww. zakresie;
5. uzyskać szczegółowe wyjaśnienia przyczyn (w tym zdjęć fitosocjologicznych) wystąpienia sprzeczności dotyczących kwalifikacji siedlisk przyrodniczych pomiędzy wynikami inwentaryzacji przyrodniczej i zapisami pzo dla obszarów Natura 2000, a także przeprowadzić w tym zakresie własne postępowanie dowodowe (wykonać we własnym zakresie wizję w terenie, w przypadku wystąpienia wątpliwości zlecić wykonanie ekspertyzy);
6. zaktualizować dane dotyczące oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000 Fortyfikacje w Poznaniu (PLH300005), zobowiązać do odniesienia się do przedmiotów ochrony tego obszaru, uszczegółwić dane dotyczące działań minimalizujących;
7. zobowiązać do przedstawienia działań minimalizujących dla każdej z grup systematycznych, jak również siedlisk przyrodniczych i gatunków objętych ochroną gatunkową, w tym również w odniesieniu do celów ochrony obszarów Natura 2000 (w tym celów działań ochronnych wymienionych w pzo) oraz Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka - adekwatne do stwierdzonego oddziaływania;
8. ocenić, czy działania minimalizujące będą wystarczające do wyeliminowania możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000;

9. w przypadku wystąpienia możliwości znacząco negatywnego oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000 wyjaśnić spełnienie pozostałych przesłanek z art. 34 u.o.p.;
10. określić zakres kompensacji przyrodniczej z art. 3 pkt. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.), proporcjonalnie do stwierdzonego oddziaływania (w tym również konieczne jest uzyskanie wyjaśnień dotyczących zakresu oddziaływania inwestycji, w szczególności związanego z wycinką drzew, ingerencją w koryta cieków, stosunki wodne);
11. wziąć pod uwagę, że w związku z wejściem w życie z dniem 24 lutego 2023 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335), konieczne jest zaktualizowanie raportu stosownie do nowych regulacji, z uwzględnieniem analizy oddziaływania przedsięwzięcia na jednolite części wód i cele środowiskowe.
12. z uwagi na znaczny upływ czasu i dezaktualizację danych przedstawionych w raporcie, zobowiązać wnioskodawcę do zaktualizowania danych dotyczących prognozy oddziaływania z zakresu klimatu akustycznego, a także zanieczyszczeń powietrza, mając na względzie aktualne dane wejściowe m.in. natężenie ruchu czy tło zanieczyszczeń powietrza.

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. Konieczność wydania decyzji kasatoryjnej zachodzi wtedy, kiedy zasada dwuinstancyjności postępowania wyłącza przeprowadzenie w tym zakresie uzupełniającego postępowania dowodowego, gdyż jego zakres wskazuje, że w swej istocie organ odwoławczy musiałby sam przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w zakresie mogącym mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji. W konsekwencji sprawa byłaby rozstrzygana w jednej instancji, przez co pozbawiano by stronę prawa kwestionowania wyników postępowania wyjaśniającego w drodze odwołania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, dalej WSA w Gliwicach, z dnia 4 lipca 2023 r. sygn. akt: II SA/Gl 433/23).

Wydanie rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. może mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych, bowiem zasadą jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ drugiej instancji. Organ odwoławczy może odstąpić od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy jedynie wówczas, gdy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego wykraczałoby poza ramy dopuszczone przepisem art. 136 § 1 k.p.a., a w konsekwencji prowadziło do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 15 k.p.a. 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.

Z powyższą sytuacją mamy do czynienia w realiach niniejszej sprawy. Oceniając łącznie wszystkie wykazane dotychczas wadliwości kontrolowanej decyzji i poprzedzającego jej wydanie postępowania, w sprawie doszło do naruszenia art. 33, art. 37, art. 77 ust. 1 pkt 2, art. 79, art. 81 ust. 1 i 2 u.o.o.ś. oraz art. 7, art. 8, art. 11, art. 77, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a., a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Podsumowując, organ odwoławczy, realizując przysługujące stronom postępowania prawo do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy, na podstawie analizy zgromadzonego materiału dowodowego rozpatrzył sprawę w pełnym zakresie co do okoliczności faktycznych i prawnych. Po wnikliwym zbadaniu poprawności postępowania przeprowadzonego przez organ I instancji oraz mając na uwadze argumenty przedstawione w powyższym uzasadnieniu, z których wynika, iż decyzja RDOŚ w Poznaniu z 27 września 2021 r. została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, orzeczono jak w sentencji, uchylając tę decyzję w całości i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej p.p.s.a., służy sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- zgodnie z art. 64c § 1 oraz art. 64c § 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 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.

Piotr Otawski
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/ – podpisany cyfrowo – /

Otrzymują:

1. [REDACTED] — pełnomocnik inwestora;
2. Pozostałe strony postępowania zgodnie z art. 49 k.p.a.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, ul. Kościuszki 57, 61 - 891 Poznań.