



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 03 grudnia 2024 r.

DOOŚ-WDŚI.420.57.2020.PCh.35
(stary znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.maz.PCh)

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołań: [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE] oraz Fundacji Czeremcha z 3 marca 2020 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 13 lutego 2020 r., znak: WOO-II.4233.2.2015.WM.67, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej k.p.a.,

uchyla powyższą decyzję w całości oraz odmawia określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „Poprawa Bezpieczeństwa Przeciwpowodziowego w Dolinie Rzeki Warty – Budowa Polderu Golina w Powiecie Konińskim”.

Uzasadnienie

18 maja 2015 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, dalej PGW Wody Polskie, złożyło do RDOŚ w Poznaniu wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą: „Poprawa Bezpieczeństwa Przeciwpowodziowego w Dolinie Rzeki Warty – Budowa Polderu Golina w Powiecie Konińskim”.

Postanowieniem z 10 lipca 2015 r., znak: WOO-II.11.4233.2.2015.WM.6, na podstawie art. 63 ust. 1 i 4 oraz art. 68 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 (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powyższego postanowienia, tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.), RDOŚ w Poznaniu stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko oraz ustalił zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W wyniku złożonego zażalenia, a w konsekwencji kontroli instancyjnej organ odwoławczy stwierdził, że planowana inwestycja jest przedsięwzięciem mogącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest obligatoryjne – co wynika wprost z art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. Zatem RDOŚ w Poznaniu nie miał podstawy prawnej do wydania kwestionowanego

postanowienia, bowiem art. 63 u.o.o.ś. ma zastosowanie wyłącznie do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W następstwie powyższego GDOŚ postanowieniem z 27 października 2015 r., znak: DOOŚ-oai.4233.45.2015.mc.2, uchylił postanowienie RDOŚ w Poznaniu z 10 lipca 2015 r. w całości oraz umorzył postępowanie pierwszej instancji w tym zakresie.

Wyrokiem z 11 maja 2016 r., sygn. akt: IV SA/Wa 3734/15, po rozpoznaniu sprawy ze skargi [REDAKTOWANE] oraz PGW Wody Polskie na postanowienie GDOŚ z 10 lipca 2015 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił ww. skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 16 października 2018 r., sygn. akt: II OSK 2506/16, oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie z 11 maja 2016 r.

PGW Wody Polskie podtrzymało wolę uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla analizowanego przedsięwzięcia, wyrażoną we wniosku z 18 maja 2015 r., przedkładając przy piśmie z 3 grudnia 2015 r. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Cytowaną w sentencji decyzją z 13 lutego 2020 r. RDOŚ w Poznaniu, działając na wniosek PGW Wody Polskie z 18 maja 2015 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 82 ust. 1 u.o.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powyższej decyzji, tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.), określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „Poprawa Bezpieczeństwa Przeciwpowodziowego w Dolinie Rzeki Warty – Budowa Polderu Golina w Powiecie Konińskim”.

3 marca 2020 r. od powyższej decyzji odwołanie wniosły osoby wymienione w osnowie niniejszej decyzji, podnosząc następujące zarzuty:

1. wydanie decyzji nieodpowiadającej przepisom prawa;
2. niezupełnienie materiału dowodowego o analizę *zjawiska spelzania gruntów* oraz *odpowiedzi na wiele pytań*;
3. warianty przedsięwzięcia przedstawione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie są tożsame z wariantami zaprezentowanymi w karcie informacyjnej przedsięwzięcia;
4. braku jednolitej wersji raportu, co w konsekwencji istotnie utrudnia analizę dokumentacji;
5. nieprawidłowy sposób zawiadamiania stron o czynnościach podejmowanych przez organ pierwszej instancji;
6. brak odniesienia się w decyzji do uwag podnoszonych przez strony postępowania.

Skarżący wniesli o uchylenie kwestionowanej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje

Jak wynika z art. 127 ust. 3 u.o.o.ś., GDOŚ pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do regionalnych dyrektorów

ochrony środowiska, zatem, zgodnie z art. 127 § 2 k.p.a., jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ w Poznaniu.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia wpłynął do RDOŚ w Poznaniu 18 maja 2015 r. W związku z powyższym w przedmiotowej sprawie nie mają zastosowania przepisy art. 74 ust. 3a u.o.o.ś. dotyczące kręgu stron postępowania prowadzącego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a zatem krąg niniejszego postępowania należy określić w oparciu o przepis art. 28 k.p.a. Osoby wymienione w sentencji niniejszej decyzji wykazały, że posiadają interes prawny w myśl art. 28 k.p.a. Status stron postępowania przysługuje skarżącym ze względu na posiadane prawo własności do nieruchomości znajdujących się w obszarze realizacji planowanego przedsięwzięcia, tj. m.in. działek ewidencyjnych o numerach: ■ i ■ obręb Kolno, gm. Golina (■), ■, obręb Kolno, gm. Golina (■), ■, ■, ■ obręb Kolno, gm. Golina oraz ■ obręb Węglewskie Holendry, gm. Golina (■), 134/4, 134/5, 134/6, 134/7, 134/8, 134/9 obręb Kolno, gm. Golina (Fundacja Czeremcha).

Z uwagi na liczbę stron postępowania w niniejszej sprawie zastosowanie ma art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powyższej decyzji, tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.), w myśl którego, jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 20, stosuje się art. 49 k.p.a., a zatem, poza inwestorem, któremu kwestionowana decyzja została doręczona 20 lutego 2020 r., pozostałym stronom postępowania doręczenie decyzji RDOŚ w Poznaniu z 13 lutego 2020 r. nastąpiło poprzez publiczne obwieszczenie. Obwieszczenie RDOŚ w Poznaniu z 17 lutego 2020 r., znak: WOO-II.4233.2.2015.WM.69, informujące strony o wydaniu powyższej decyzji, zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń RDOŚ w Poznaniu w terminie od 18 lutego 2020 r. do 2 marca 2020 r. Natomiast najpóźniej zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Rzgów, tj. 22 lutego 2020 r. Zatem termin na wniesienie odwołania upłynął 23 marca 2020 r. Skarżący wnieśli odwołania 3 marca 2020 r., a zatem z zachowaniem terminu określonego w art. 129 § 2 k.p.a.

Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, jeżeli środek zaskarżenia od decyzji wniesiony jest przed upływem czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 49 k.p.a., to o ile decyzja ta weszła do obrotu prawnego, nie jest on niedopuszczalny, jako wniesiony przedwcześnie (por. wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 2681/16; z 20 grudnia 2016 r., sygn. akt: II OSK 791/15; z 27 września 2016 r., sygn. akt: II OSK 3166/14; B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. 15, Warszawa 2017, s. 339). Wejście decyzji do obrotu prawnego jest bowiem uzależnione od dokonania czynności doręczenia, która polega na uzewnętrznieniu woli organu wobec podmiotu usytuowanego poza organem administracji (por. wyrok NSA z 20 lutego 2014 r., sygn. akt: II OSK 2259/12). Na gruncie niniejszej sprawy, skoro odwołania

zostały wniesione po wejściu kwestionowanej decyzji do obrotu prawnego – data doręczenia inwestorowi 20 lutego 2020 r., powinny podlegać merytorycznemu rozpoznaniu.

Decyzja RDOŚ w Poznaniu z 13 lutego 2020 r. określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie w pełni sterowalnego polderu zalewowego o powierzchni ok. 2678,5 ha. Planowane przedsięwzięcie usytuowane jest na obszarze trzech gmin: Golina, Rzgów i Stare Miasto, w powiecie konińskim, na terenie województwa wielkopolskiego. Polder Golina będzie zlokalizowany na prawym brzegu rzeki Warty, poniżej miasta Konina, w km od 397+350 do km 384+570 rzeki Warty. Od wschodu polder ograniczy obwałowanie z wbudowanym jazem wlotowym Kraśnica. Na południu granicę stanowić będzie przebudowane prawobrzeżne obwałowanie rzeki Warty z wbudowanymi m.in. jazem wlotowym Rumin oraz jazem wylotowym Sługocinek. Na północy naturalny układ rzeźby terenu – krawędź doliny będzie wytyczał obrzeża polderu. Natomiast planowane równoległe do autostrady A2 obwałowanie ograniczy obszar polderu od zachodu. Realizacja przedsięwzięcia zakłada budowę nowych obiektów hydrotechnicznych oraz częściowo wykorzystanie i przebudowanie infrastruktury istniejącego polderu. Zgodnie z przedłożoną dokumentacją realizacja inwestycji ma na celu obniżenie poziomu kumulacji wezbrań na rzece Warcie poprzez sterowane zalewanie wodami powodziowymi – do rzędnej 81,04 m n.p.m., sąsiadującego bezpośrednio z rzeką polderu Golina. Realizacja omawianego przedsięwzięcia planowana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 274). Przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne znajduje się na liście działań strategicznych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry (Dz. U. 2022 poz. 2714).

Przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne stanowi przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 35 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2016 poz. 71, ze zm.), dalej r.o.o.ś., tj. zapory lub inne urządzenia przeznaczone do zatrzymywania i stałego retencjonowania (gromadzenia) nie mniej niż 10 mln³ nowej lub dodatkowej masy wody. Tym samym, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś., wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przywołane powyżej rozporządzenie z dniem 11 października 2019 r. zostało uchylone, jednak zgodnie z § 4 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 r. poz. 1839, ze zm.) do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla powyższego przedsięwzięcia, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i u.o.o.ś. jest regionalny dyrektor

ochrony środowiska. Właściwość miejscową RDOŚ w Poznaniu statuuje natomiast rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu (Dz. U. z 2023 r. poz. 2441). Z rzeczonego statutu wynika, że obszarem działalności RDOŚ w Poznaniu jest obszar województwa wielkopolskiego, będący miejscem realizacji całości omawianego przedsięwzięcia.

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

W trakcie postępowania odwoławczego, korzystając z uprawnień wynikających z treści art. 136 k.p.a. i mając na uwadze obowiązki wynikające z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a., PGW Wody Polskie zostało trzykrotnie wezwane do uzupełnienia raportu. W odpowiedzi na wezwanie GDOŚ z 5 stycznia 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.13.2020.maz.1, inwestor przedłożył uzupełnienie do raportu, jednakże nie zawierało ono wszystkich niezbędnych informacji, do których uzupełnienia wezwał organ – część z punktów wezwania wnioskodawca pominął bez wyjaśnienia, a na inne nie udzielił wyczerpujących oraz niebudzących wątpliwości odpowiedzi. Mając powyższe na uwadze, GDOŚ pismem z 20 czerwca 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.maz.PCh.16, wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień oraz uzupełnienia raportu, zgodnie z art. 66 u.o.o.ś., jednakże inwestor nie udzielił odpowiedzi. W związku z tym organ odwoławczy pismem z 9 listopada 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.maz.PCh.20, ponownie wezwał do złożenia wyjaśnień oraz uzupełnienia raportu pod rygorem rozpatrzenia sprawy w oparciu o dotychczas zgromadzony materiał dowodowy. PGW Wody Polskie, co należy w tym miejscu podkreślić, w piśmie z 1 grudnia 2023 r., znak: 532/P/41/22/2023/JR, poinformowało, że nie będzie składać nowych materiałów, wyjaśnień ani uzupełnień w przedmiotowej sprawie, twierdząc, że *dla rozpatrzenia sprawy dla dobra ogółu wystarczający jest materiał dowodowy zgromadzony dotychczas w przedmiotowej sprawie*.

Inwestor trzykrotnie wnosił o przedłużenie terminu na udzielenie wyjaśnień oraz uzupełnienie raportu przy pismach – z 19 lipca 2022 r., 13 grudnia 2022 r. oraz 17 sierpnia 2023 r. GDOŚ, kierując się zasadą pogłębiania zaufania do administracji, przychylił się do jego prośby z uwagi na obszerność kwestii poruszonych w wezwaniach i zakresu wymagającego uzupełnienia. Natomiast inwestor finalnie pominął bez wyjaśnienia zagadnienia wskazane

przez organ jako budzące wątpliwość lub konieczne do uzupełnienia, tym samym odmówił uzupełnienia raportu w zakresie wskazanym przez organ odwoławczy.

Zatem mając na uwadze, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach znajduje swoje oparcie m.in. na ustaleniach raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w sytuacji gdy raport nie jest kompletny, nie może stanowić podstawy do wydania prawidłowej decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt: II SA/Wr 220/10).

W ocenie GDOŚ organ pierwszej instancji naruszył art. 66 ust. 1 pkt 5, 6 u.o.o.ś., poprzez zaakceptowanie wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej przedmiotowego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym w Dz. U. z 2016 r. poz. 353) raport powinien zawierać opis analizowanych wariantów przedsięwzięcia, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego (lit. a), wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (lit. b), wraz z uzasadnieniem ich wyboru. W myśl pkt 6 powyższego przepisu raport powinien zawierać również określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów. Z kolei z pkt 7 przywołanego przepisu wynika obowiązek uzasadnienia proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko. W analizowanym raporcie powyższych informacji zabrakło.

W przedłożonej dokumentacji wskazano, że analizę wariantową planowanego przedsięwzięcia oparto na dwuetapowych opracowaniach dotyczących modelowania hydraulicznego przepływu fali powodziowej wzdłuż biegu doliny rzeki Warty na odcinku od Konina do Sługocina ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na Polder Golina. Jak wyjaśniono, celem modelowań pierwszego etapu była ocena istniejących rozwiązań konstrukcyjnych polderu na przebieg fali powodziowej w analizowanym odcinku doliny Warty. Natomiast na drugim etapie przeanalizowano poszczególne scenariusze sterowania napełnianiem i opróżnianiem polderu, w celu wytypowania najkorzystniejszych rozwiązań technicznych optymalizujących jego pracę. Celem analiz kluczowego – drugiego etapu – była największa redukcja maksymalnego natężenia przepływu w przekroju kontrolnym zlokalizowanym w km 382+650 Warty, tj. poniżej autostrady A2. Wynikami tych opracowań są następujące warianty zalania polderu:

- wariant 2.0 – brak możliwości zalewania polderu;
- wariant 2.A – zalewanie polderu przez jaz górny (w miejscu przelewu górnego w Kraśnicy);
- wariant 2.B – zalewanie polderu przez jaz dolny (w miejscu przelewu dolnego w Osieczy);
- wariant 2.C – zalewanie polderu przez jaz górny i dolny.

Analiza hydrogramów wykazała, że napełnianie Polderu Golina w wariantcie 2.C daje najlepsze spośród rozpatrywanych wariantów rezultaty w redukcji kulminacji wezbrania na rzece Warcie, przy jednoczesnym efektywnym wykorzystaniu jego pojemności retencyjnej. Natomiast jak wskazano w dokumentacji, z powodu skomplikowanego sposobu sterowania jazem w miejscu przelewu dolnego, rozwiązanie to mogłoby być trudne do zastosowania w

praktyce. Ponadto stwierdzono, że dla innej lokalizacji jazu wylotowego możliwe byłoby wcześniejsze rozpoczęcie zrzutu wody z polderu do Warty. W konsekwencji powyższego wykonano dalsze analizy wariantowe uwzględniające budowę nowego jazu wylotowego w miejscu rozkopu wału przeciwpowodziowego oraz większe parametry jazu wlotowego, rezygnując z jazu w miejscu przelewu wałowego dolnego. W toku analiz wariantowych przyjęto następujące wielkości jazu wlotowego w miejscowości Kraśnica:

- wariant 2.1 – 4 x 5 m;
- wariant 2.2 – 8 x 5 m;
- wariant 2.3 – 6 x 5 m.

Na podstawie uzyskanych wyników stwierdzono, że zwiększenie ilości przęseł jazu wlotowego w Kraśnicy miało istotny wpływ na maksymalny wydatek całkowity jazu podczas zalewania polderu oraz wielkość jego napełniania. Powyższe miało również przełożenie na redukcję maksymalnych wartości natężenia przepływu na Warcie. Realizacja przedsięwzięcia w opisanym wariantcie wiązałaby się jednak z budową dużego, ośmioprzęsłowego jazu oraz napełnianiem Polderu Golina do rzędnej maksymalnej, która wyniosłaby 81,63 m n.p.m. i wymagała znacznie wyższych obwałowań. W konsekwencji powyższego zaproponowano dodatkową lokalizację jazu wlotowego w Ruminie, który w swoich założeniach pozwalałby na zmniejszenie ilości przęseł na jazie w Kraśnicy, przy podobnym natężeniu przepływu i umożliwiałby uzyskanie wielkości redukcji szczytu fali powodziowej na Warcie podobnej do tej, którą otrzymano w wariantcie 2.2. Opisane wyżej założenia zdefiniowano i zweryfikowano, przeprowadzając obliczenia modelowe w ramach wariantu 2.3+. W toku analiz stwierdzono, że największą redukcję maksymalnego natężenia przepływu na Warcie poniżej Polderu Golina uzyskano dla wariantów 2.C, 2.2, 2.3+, przy czym redukcja maksymalnego natężenia przepływu na Warcie w przypadku wariantu 2.C związana była z bardzo precyzyjnym sterowaniem jazami – w szczególności jazem dolnym, zaś redukcja maksymalnego natężenia przepływu w Warcie w przypadku wariantu 2.2 wiązałaby się z napełnianiem polderu do rzędnej 81,63 m n.p.m., co z kolei implikowałoby konieczność znacznego podniesienia wałów przeciwpowodziowych. Natomiast w przypadku wariantu 2.3+ redukcja przepływu $p=1\%$ na Warcie związana byłaby z napełnieniem Polderu Golina do rzędnej niższej niż w wariantcie 2.2 oraz nie wymagałaby zamykania jazów podczas jego napełniania. Spośród powyższych wariantów modelowania, jako wariant proponowany do realizacji, osiągający najlepsze warunki redukcji fali powodziowej w dolinie rzeki Warty oraz najbezpieczniejsze warunki pracy urządzeń Polderu Golina i minimalizacji oddziaływania na obszar Natura 2000, wybrano wariant 2.3+.

GDOŚ wezwał wnioskodawcę pismem z 20 czerwca 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.maz.PCh.16, a następnie ponownie, ze względu na brak odpowiedzi inwestora, pismem z 9 listopada 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.maz.PCh.20, do uzupełnienia raportu zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś., wyjaśniając dokładnie, że w przedłożonej dokumentacji wskazano wariant proponowany przez wnioskodawcę oraz

racjonalne warianty alternatywne, przy czym opisano i przeanalizowano oddziaływanie na środowisko tylko wariantu proponowanego przez wnioskodawcę do realizacji. Natomiast opis wariantów alternatywnych sprowadzono do opisu technologicznego, modelowań przebiegu fali powodziowej dla wybranych wariantów oraz oceny poszczególnych rozwiązań technicznych, bez kompleksowego przeanalizowania ich wpływu na środowisko zgodnie z wymogami u.o.o.ś. Ponadto organ odwoławczy wskazał, iż nie uzasadniono rzetelnie, na jakiej podstawie uznano, że wariant proponowany przez wnioskodawcę jest wariantem najkorzystniejszym dla środowiska. W szczególności w uzasadnieniu nie odniesiono się wyczerpująco do informacji, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 6 i 7 u.o.o.ś.

Pismem z 1 grudnia 2023 r., znak: 532/P/41/22/2023/JR, wnioskodawca poinformował, że nie będzie składał wyjaśnień ani uzupełnień w przedmiotowej sprawie.

Wyraźnego podkreślenia wymaga, iż nie można uznać, aby analizy opisane powyżej, które według wnioskodawcy są analizą wariantową, stanowiące w istocie tło wyłaniania zakresu przedsięwzięcia, spełniały dyspozycje art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś. Pod kątem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przedstawienie procesu wyboru wariantu jest bez znaczenia w sytuacji, gdy wpływ poszczególnych koncepcji przedsięwzięcia na środowisko nie został określony i oceniony w raporcie. Przygotowanie opisu racjonalnego wariantu alternatywnego wymaga każdorazowo przeprowadzenia indywidualnej oceny danego przedsięwzięcia pod kątem jego oddziaływania na środowisko w sytuacji, gdyby ten wariant miał być zrealizowany por. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2018 r. sygn. akt: II OSK 1871/17)

Obowiązek wariantowania przedsięwzięcia ma na celu umożliwienie szerszego wyboru, niż tylko pomiędzy realizacją danego przedsięwzięcia a jej zaniechaniem. Z tego względu opisanie w raporcie analizowanych wariantów jest niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Opisywane w raporcie warianty nie mogą mieć charakteru pozornego ani nie mogą być abstrakcyjne z powodu braku obiektywnych możliwości ich zastosowania i z góry skazane na niepowodzenie, lecz muszą to być warianty możliwe do rzeczywistego wprowadzenia. Racjonalny wariant powinien być alternatywą dla wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, co oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny, zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Racjonalny wariant alternatywny to taki, który jest możliwy do realizacji z ekonomicznego, technicznego, technologicznego oraz prawnego punktu widzenia i jest zgodny z celem założonym przez inwestora. Wskazany przez wnioskodawcę wariant 2.0 – brak możliwości zalewania polderu – tych wymagań nie spełnia, gdyż w rzeczywistości, co wskazuje sam inwestor, jest sprzeczny z celami przedsięwzięcia i nie stanowi alternatywy dla wariantu wybranego do realizacji. Zaproponowany w raporcie wariant 2.0 został wykluczony z realizacji przez samego inwestora stwierdzeniem (str. 59 raportu), że *już wstępne analizy wykonane w KIP wskazały, że Wariant 1 (2.0) nie pozwala na skuteczne sterowanie ryzykiem powodziowym (więc nie spełnia zasadniczej funkcji*

przedsięwzięcia). Należy zwrócić uwagę, że jest to wariant w istocie fikcyjny, którego realizację inwestor wyeliminował na wstępie.

Mając na uwadze przedstawione powyżej braki i niespójności, nie można uznać, że raport zawiera wymagany ustawowo opis wariantów przedsięwzięcia, z uwzględnieniem opisu ich oddziaływania na środowisko, które powinny podlegać analizie podczas oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko. Dopiero po przeanalizowaniu oceny wszystkich wariantów na takim samym poziomie szczegółowości, oraz porównaniu ich oddziaływania według wymiernych kryteriów, można wskazać, który wariant jest najkorzystniejszy dla środowiska i czy istnieją obiektywne przesłanki wyboru innego wariantu, niż wskazany do realizacji przez wnioskodawcę. Brak przedstawienia przeanalizowaniu oceny wszystkich wariantów na takim samym poziomie szczegółowości uniemożliwia przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z wymogami przepisów u.o.o.ś., tym samym stanowi podstawę do odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań jego realizacji. Stanowisko to znajduje ugruntowane oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA w wyroku z 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2320/17, wskazał, że: „Jeżeli zachodzi wadliwość przedstawionych w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia, to taki raport nie spełnia ustawowych wymagań, koniecznych do wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji danego przedsięwzięcia”.

Podkreślenia wymaga, że inwestor nie zastosował się do wezwania GDOŚ z 20 czerwca 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.PCh.16, powtórzonego wezwaniem z 9 listopada 2023 r., DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.PCh.20, które zawierały literalnie wskazany wymóg przedstawienia analizy wariantowej przedsięwzięcia.

Jak wskazuje NSA, opis analizowanych wariantów powinien być na tyle rzetelny i dokładny, by organ rozpatrujący sprawę mógł zbadać, czy przedsięwzięcie powinno być realizowane w wariantcie proponowanym przez inwestora, czy też w wariantcie alternatywnym lub racjonalnym wariantcie najkorzystniejszym dla środowiska (wyrok z 21 lutego 2018 r., sygn. akt: II OSK 1871/17). W świetle powyższego analiza wariantowa jest nierzetelna oraz obarczona brakami, a w przedłożonym raporcie nie przeanalizowano wszystkich możliwych oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia we wszystkich przedstawionych wariantach.

Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest zarzut podniesiony w odwołaniu dotyczący wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej (wprawdzie jest ona nieprawidłowa z innych powodów niż te, które skarżący wskazał w odwołaniu) oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Rozpatrując niniejszą sprawę, organ odwoławczy po przeanalizowaniu dokumentacji, podzielił zarzut skarżącego w tym zakresie, wskazując, że wadliwość ta, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, zobowiązuje GDOŚ do wydania decyzji uchylającej decyzję RDOŚ w Poznaniu z 13 lutego 2020 r. w całości oraz odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia,

ponieważ wadliwość ta z winy inwestora nie została konwalidowana na etapie postępowania odwoławczego.

Ponadto na podstawie analizowanego raportu nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na jednolite części wód, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe.

Jednym z czynników o podstawowym znaczeniu dla zachowania walorów ekosystemów rzecznych jest utrzymanie ich naturalnej dynamiki. Polega to na ochronie zróżnicowanych przepływów – jako kluczowego czynnika napędowego i kształtującego przebieg tych zjawisk – oraz braku ingerencji w zachodzące procesy, w tym w szczególności w proces erozji, sedymentacji i transportu rumowiska. Istotnym zagrożeniem dla obszarów Natura 2000 w dolinach rzecznych może być transformacja reżimu przepływów w cieku. W analizowanym przypadku funkcjonowanie polderu zalewowego nie zmienia całego reżimu przepływów, jego funkcjonowanie nie prowadzi do trwałego zalania terenu. Natomiast nie można wykluczyć tego oddziaływania – najprawdopodobniej będzie ono krótkotrwałe i będzie dotyczyło największych wezbrań. Wnioskodawca w raporcie z 2015 r. (str. 183) wprost wskazuje, że m.in. *poprzez spłaszczenie dynamiki wód rzeki poniżej Polderu może eliminować istnienie czynników kształtujących mikrohabitaty w korycie cieku*. Powyższe uzasadnia potrzebę zbadania omawianego oddziaływania w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Analiza wpływu przedsięwzięcia powinna dotyczyć zakresu i zasięgu tej transformacji, ustalenia, czy polder rzeczywiście oddziałuje na stany i przepływy wód, a także ustalenie, czy przekształcenie reżimu hydrologicznego może negatywnie oddziaływać na jednolite części wód, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe.

Aktualnie obowiązującym dokumentem planistycznym dotyczącym gospodarowania wodami jest przyjęty rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 335) Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, dalej aPGW z 2023 r. Prawidłowa analiza oddziaływań na jednolite części wód powierzchniowych i jednolite części wód podziemnych jest przeprowadzana w oparciu o obowiązujące w czasie składania wyjaśnień dokumenty oraz dostępne aktualne dane z Państwowego Monitoringu Środowiska, dalej PMS, prowadzonego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Przedstawiony w raporcie i przedłożonych uzupełnieniach – na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego – opis przewidywanych oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód jest nieaktualny, przez co uniemożliwia ocenę wpływu inwestycji na te elementy środowiska oraz na wyznaczone dla nich cele środowiskowe.

GDOŚ wezwał PGW Wody Polskie pismem z 20 czerwca 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.maz.PCh.16, a następnie ponownie, ze względu na brak odpowiedzi inwestora, pismem z 9 listopada 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.13.2020.maz.PCh.20, do uzupełnienia raportu o opis i analizę przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne wskaźniki jakości wód, o których mowa w rozporządzeniu Ministra

Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1475), dalej r.j.c.w.p., oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2148), dalej r.j.c.w.pd., z uwzględnieniem w szczególności oddziaływań związanych z budową nowej infrastruktury oraz odbudową i modernizacją istniejącej, a także funkcjonowaniem przesłony przeciwfiltracyjnej, jak i wynikających z nich oddziaływań pośrednich mogących mieć wpływ na stan wód powierzchniowych i podziemnych. Ponadto GDOŚ wezwał do identyfikacji wskaźników, które w związku z przewidywanymi oddziaływaniami planowanego przedsięwzięcia mogą ulec pogorszeniu oraz do przedstawienia opisu przewidywanej skali tych zmian, a także opisu przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na jednolite części wód z odniesieniem się do wartości granicznych wskaźników jakości określonych w załącznikach do r.j.c.w.p. oraz r.j.c.w.pd. Ponadto GDOŚ wezwał do opisanie planowanych do podjęcia działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód i wyznaczone dla nich cele środowiskowe, a w przypadku, gdy z przeprowadzonych analiz wynikłoby, że przedsięwzięcie może wpłynąć negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 57, art. 59 oraz art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.), dalej p.w., odniesienia się do warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy.

Pismem z 1 grudnia 2023 r., znak: 532/P/41/22/2023/JR, wnioskodawca poinformował, że nie będzie składał wyjaśnień ani uzupełnień w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się do powyższego, należy podkreślić, że organy administracji publicznej obowiązane są do stosowania przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania określonej czynności, np. wydania decyzji czy skierowania do strony wezwania. Powyższe wynika z zasady praworządności, ustanowionej w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, a także z zasady bezpośredniego działania nowej ustawy, zgodnie z którą organ obowiązany jest do uwzględnienia zmiany stanu prawnego, jaka nastąpiła w toku postępowania, o ile przepisy przejściowe (intertemporalne) nie nakazują orzekania w oparciu o przepisy dotychczasowe. W wyroku z 23 października 2019 r., sygn.. akt: II OSK 3078/17, NSA wskazał: *Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest działanie organów na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), a więc organy zawsze zobowiązane są uwzględnić zmianę stanu prawnego, jaka następuje w toku postępowania, i orzekać na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wydania decyzji. Oczywiście nie oznacza to, że w każdym przypadku organy orzekają na podstawie przepisów nowych czy znowelizowanych, bowiem odmienny sposób stosowania przepisów może wynikać z odpowiednich norm intertemporalnych.*

W analizowanej sprawie GDOŚ obowiązany jest do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na jednolite części wód i wyznaczone dla nich cele środowiskowe w oparciu o aktualnie obowiązujący aPGW z 2023 r., co oznacza, że raport powinien zawierać opis przewidywanych znaczących oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód oraz opis przewidywanych działań mających na celu minimalizację tych oddziaływań również uwzględniający aPGW z 2023 r. Pomimo dwukrotnego wezwania w tym przedmiocie, PGW Wody Polskie nie uzupełniło raportu w tym zakresie, wprost stwierdzając, że nie jest to konieczne, z czym nie sposób się zgodzić.

Tym samym, co wymaga powtórzenia, wnioskodawca nie odniósł się do poszczególnych wskaźników jakości wód, o których mowa w r.j.c.w.p. oraz r.j.c.w.pd., z uwzględnieniem i opisaniem w szczególności rodzajów oddziaływań związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia, jak i wynikających z oddziaływań pośrednich mogących mieć wpływ na stan wód powierzchniowych i podziemnych, nie zidentyfikował wskaźników, które w związku z oddziaływaniami planowanego przedsięwzięcia mogą ulec pogorszeniu oraz nie przedstawił opisu przewidywanej skali tych zmian, a także opisu przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na jednolite części wód z odniesieniem się do wartości granicznych wskaźników jakości określonych w załącznikach do r.j.c.w.p. oraz r.j.c.w.pd. Ponadto GDOŚ wezwał do opisanie planowanych do podjęcia działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód i wyznaczone dla nich cele środowiskowe, a w przypadku, gdy z przeprowadzonych analiz wynikłoby, że przedsięwzięcie może wpłynąć negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 57, art. 59 oraz art. 61 p.w., odniesienia się do warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy. Informacje takie nie zostały przedłożone.

Mając na uwadze, że w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca nie przeanalizował możliwych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na jednolite części wód, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe, ani nie zaproponował działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na jednolite części wód, nie można przyjąć, że w sprawie spełnione są łącznie warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. z 2024 r. poz. 54, ze zm.), dalej p.o.ś., stanowi bezpośrednie odbicie zasady ostrożności i nakłada na organy ochrony środowiska obowiązek rozstrzygnięcia z jej uwzględnieniem. Z zasady ostrożności wynika ciężący na wszystkich podmiotach obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie dla środowiska może przynieść nowa inwestycja czy działalność (por. wyrok NSA z 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 601/15). Kolejną zasadą zawartą w art. 6 ust. 2 p.o.ś. jest zasada przezorności. W praktyce stosowanie zasady przezorności powinno przejawiać się w tym, że wszystkie podmioty podejmujące działalność, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wyrzucić negatywny wpływ na

środowisko, powinny dokonać wszechstronnej analizy, w jaki sposób można wyeliminować zagrożenia.

Powyższe oznacza, że analizowane przedsięwzięcie może znacząco negatywnie wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 57, art. 59 oraz art. 61 p.w., a w konsekwencji – w myśl przepisu art. 81 ust. 3 u.o.o.ś. – stanowi podstawę do odmowy zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Ponadto, zgodnie z art. 66 ust. 2 u.o.o.ś., informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 4-8 tego artykułu, powinny uwzględniać przewidywane oddziaływanie analizowanych wariantów na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Co więcej, z art. 66 ust. 1 pkt 9 u.o.o.ś. wynika obowiązek opisanie w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Powyższych informacji w przedłożonym w sprawie raporcie zabrakło.

W złożonym w styczniu 2023 r. uzupełnieniu inwestor, pomimo treści wezwania GDOŚ z 5 stycznia 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.13.2020.maz.1, nie przeanalizował kwestii utraty siedlisk ornitofauny na skutek planowanej wycinki. Przede wszystkim nie wyjaśnił, czy będzie dotyczyła przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 Dolina Środkowej Warty PLB300002 (w szczególności dzięcioła średniego). Ponadto ze względu na wprowadzony, podczas trwania postępowania odwoławczego, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Środkowej Warty (zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Środkowej Warty PLB300002), GDOŚ wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentacji o opis oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na przedmioty ochrony ww. obszaru chronionego, w kontekście istniejących i potencjalnych zagrożeń oraz wpływu przedsięwzięcia na osiągnięcie celów działań ochronnych zawartych w ww. zarządzeniu. Inwestor nie przedstawił jednak stosownych uzupełnień powyższych kwestii. Taka ocena powinna być przeprowadzona zawsze w przypadku wystąpienia ryzyka oddziaływania na cele i przedmioty ochrony danego obszaru Natura 2000, niezależnie od stopnia możliwego negatywnego wpływu. Zatem wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, wyrażonemu w piśmie z 1 grudnia 2023 r., na obecnym etapie postępowania zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na dokonanie szczegółowych analiz w zakresie oddziaływania na cele i przedmioty ochrony ww. obszaru Natura 2000.

Ponadto, pomimo planowanej wycinki drzew, w dokumentacji nie opisano oddziaływania omawianego przedsięwzięcia na ptaki, związanego z możliwością utraty ich miejsc lęgowych. Tym samym brak analizy oddziaływania na ptaki, wynikającego z wycinki drzew, w konsekwencji uniemożliwił zaplanowanie adekwatnej do stwierdzonego oddziaływania minimalizacji i kompensacji w postaci budek lęgowych. Dokładna liczba i

rodzaj budek powinien zostać oszacowany uwzględniając gatunki bytujące na danym terenie, ich biologię oraz zasięg dziennych migracji, pojemność siedliska, dostępność pożywienia itp. Do określenia liczby budek koniecznych do wywieszenia niezbędne są wyniki inwentaryzacji oraz analiza dostępnych danych literaturowych, np. wskaźników średnich zagęszczeń poszczególnych ptaków dziuplastych określonych w publikacji „Trendy liczebności ptaków w Polsce” (P. Chylarecki i in., Biblioteka Monitoringu Środowiska, 2018 r.) lub w wynikach Monitoringu Ptaków Polski, prowadzonych w ramach PMS przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Natomiast powyższych informacji w dokumentacji zabrakło.

Wątpliwości budzi także przedstawiona w uzupełnieniu ze stycznia 2023 r. analiza oddziaływania na płaty siedliska 91E0, znajdujące się w granicach obszaru Natura 2000 Ostoja Nadwarciańska PLH300009, położone na terenie planowanego przedsięwzięcia. W punkcie IV wezwania z 5 stycznia 2022 r. GDOŚ wskazał konieczność przeanalizowania oddziaływania przedsięwzięcia na płaty siedliska 91E0 położone powyżej obszaru objętego działaniami B6, które polegają na instalacji zastawek (na północ od tego działania). Inwestor na str. 17 uzupełnienia ze stycznia 2023 r. przedłożył mapę z zaznaczoną lokalizacją płatów omawianego siedliska. Analizie poddane zostały jednak płaty znajdujące się na południe od obszaru objętego działaniami B6. Nie została więc przedstawiona analiza oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na płaty siedliska 91E0 położone na terenie projektowanego polderu, znajdujące się na północ od obszaru objętego działaniami B6. Co więcej, nie określono, jaki procent powierzchni zajmują omawiane płaty względem powierzchni całego siedliska obszaru Natura 2000 Ostoja Nadwarciańska. Natomiast, jak wynika z dołączonych do dokumentacji planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Nadwarciańska z 2014 r. plików shapefile, płaty te należą do przedmiotów ochrony ww. obszaru Natura 2000. Nierozpoznanie i nieprzeanalizowanie oddziaływania przedsięwzięcia na płaty siedliska 91E0 położone powyżej obszaru objętego działaniami B6 skutkuje brakiem możliwości zaplanowania adekwatnej kompensacji.

Powtórzenia wymaga, że wobec powyższego w ocenie GDOŚ na podstawie zgromadzonej dokumentacji nie jest możliwe rzetelne, kompletne i skrupulatne określenie skali oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na siedlisko priorytetowe 91E0, co w konsekwencji wyklucza możliwość zaplanowania działań kompensacyjnych wobec przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 Ostoja Nadwarciańska w sposób zapewniający jej skuteczność i trwałość

Ponadto w dokumentacji zabrakło informacji dotyczącej dokładnej liczby drzew i krzewów przeznaczonych do wycinki. W związku z powyższym, w celu wprowadzenia prawidłowej kompensacji, GDOŚ pismem z 5 stycznia 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.13.2020.maz.1, wezwał o doprecyzowanie tej kwestii. Natomiast, mimo że inwestor wykazał chęć wprowadzenia nasadzeń, to dane dotyczące ich skali zostały przedstawione w niejasny sposób i pomimo ponownego wezwania nie zostały uzupełnione.

Niejasny jest również opis oddziaływania związanego z zalewaniem i opróżnianiem polderu na etapie jego eksploatacji na batrachofaunę. W decyzji RDOŚ w Poznaniu z 13 lutego 2020 r. ujęto wyłącznie zapis dotyczący ogradzania zbiorników wodnych na etapie prac budowlanych siatką herpetologiczną w sposób uniemożliwiający przedostanie się płazów na plac budowy. Natomiast w uzupełnieniu raportu ze stycznia 2023 r. została zawarta jedynie informacja: *Ponadto do obowiązków herpetologa w ramach nadzoru przyrodniczego należy stwierdzenie konieczności podjęcia i wskazania dodatkowych działań zabezpieczających lub minimalizujących wpływ prac budowlanych oraz wpływ przedsięwzięcia w czasie jego funkcjonowania tj. w czasie zalewania oraz opróżniania polderu na chronione gatunki zwierząt, w zależności od stwierdzonych uwarunkowań lokalnych.* Pomimo kolejnego wezwania o opisanie i uszczegółowienie powyższych zabezpieczeń, wnioskodawca odmówił udzielenia odpowiedzi, stwierdzając, że *wystarczający jest materiał dowodowy zgromadzony dotychczas w przedmiotowej sprawie.*

Wskazać należy, że z treści zaskarżonej decyzji wynika, że RDOŚ w Poznaniu nie przeanalizował wielu aspektów związanych z oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia m.in. na ptaki, siedlisko 91E0 i batrachofaunę; również w aktach sprawy brak jest dowodów, które wskazywałyby na dokonanie oceny w tym zakresie. Wyjaśnienie tych kwestii jest kluczowe do określenia właściwej kompensacji przyrodniczej (np. w postaci nasadzeń zamiennych, budek dla ptaków) oraz minimalizacji oddziaływań na płazy na etapie eksploatacji przedsięwzięcia, niezbędnych do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania obszaru Natura 2000. GDOŚ, korzystając z uprawnień wynikających z art. 136 k.p.a., trzykrotnie wzywał inwestora do wyjaśnienia oraz uszczegółowienia informacji zawartych w raporcie dotyczących powyższych kwestii, natomiast odpowiedź inwestora na wezwanie GDOŚ z 5 stycznia 2022 r. nie zawierała wszystkich niezbędnych informacji, do których uzupełnienia wezwał organ – część z punktów wezwania wnioskodawca pominął bez wyjaśnienia, a na inne udzielił niejasnych oraz wątpliwych odpowiedzi. Z kolei na ponowne wezwanie organu odwoławczego z 20 czerwca 2023 r., powtórzone wezwaniem z 9 listopada 2023 r., inwestor nie udzielił merytorycznej odpowiedzi, stwierdzając, że nie będzie składać nowych materiałów, wyjaśnień ani uzupełnień w przedmiotowej sprawie.

Na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478), dalej u.o.p., z zastrzeżeniem art. 34 tej ustawy, zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Stosownie do art. 34 ust. 1 u.o.p., jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

Uwzględniając art. 34 ust. 1 i 2 u.o.p., realizacja przedsięwzięcia, którego skutkiem będzie znacząco negatywne oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000 jest możliwa jedynie przy spełnieniu łącznie następujących przesłanek:

- zostanie wdrożona stosowana kompensacja przyrodnicza niezbędna do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000;
- przedsięwzięcie spełnia wymogi nadrzędnego interesu publicznego o charakterze, np. społecznym lub gospodarczym;
- brak rozwiązań alternatywnych.

W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, realizacja przedsięwzięcia może nastąpić wyłącznie w celu:

- ochrony zdrowia i życia ludzi;
- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Podsumowując, w zgromadzonej dokumentacji nie przeanalizowano wszystkich oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia – a w konsekwencji nie rozpoznano, czy planowane przedsięwzięcie będzie generowało znaczące negatywne oddziaływania na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000.

W tym miejscu organ odwoławczy podkreśla, że warunkiem wykonania skutecznej i adekwatnej kompensacji przyrodniczej jest rzetelne i prawidłowe rozpoznanie wszelkich oddziaływań, które mogą być generowane przez planowane do realizacji przedsięwzięcie. W toku prowadzonego postępowania odwoławczego GDOŚ przeanalizował akta sprawy. Analiza ta wykazała, że nie wszystkie możliwe oddziaływania związane z realizacją inwestycji zostały w raporcie oraz przez organ pierwszej instancji prawidłowo rozpoznane, a powyższe skutkuje tym, że działania kompensacyjne nie mogły zostać zaplanowane w sposób gwarantujący ich trwałość i skuteczność.

Powyżej opisane braki nie są jedynymi, które uniemożliwiają wydanie decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania omawianego przedsięwzięcia. W raporcie, pomimo wezwania GDOŚ, nie odniesiono się i nie wyjaśniono rozbieżności w poniższym zakresie:

- 1) nie wyjaśniono, jakie konkretnie oddziaływania determinowały zasięg oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, który został przedstawiony na załączonej do raportu mapie. Opis omawianej mapy jest niejednoznaczny. Nie jest jasne, czy przyjęto założenie, że linia oddziaływania przedsięwzięcia pokrywa się z linią obrazującą granicę obszaru planowanego przedsięwzięcia. W uzupełnieniu z 18 lipca 2016 r. wskazano, że *wpływ wód przetrzymywanych w Polderze na uwodnienie sąsiednich niezajętych wodą gruntów (uwzględniając również podsiąk kapilarny) będzie marginalny*. Natomiast w uzupełnieniu

z 29 sierpnia 2017 r. uściślono, że *nie sposób precyzyjnie przewidzieć zmian w przebiegu granic zasięgu oddziaływania, w tym częstotliwości występowania zjawiska. Co w przypadku niewielkich zmian w uwodnieniu terenu wynikających z funkcjonowania przedsięwzięcia (...) może skutkować jedynie prognozowanym zakresem skali oddziaływania opartym na wiedzy eksperckiej.* Zatem nie wskazano, czy obszar oddziaływania inwestycji został wyznaczony w oparciu o zasadę przezorności oraz czy tereny sąsiadujące, na których dojdzie do zmian w uwodnieniu terenu w wyniku realizacji planowanego przedsięwzięcia, znajdują się w obszarze oddziaływania przedstawionym na omawianej mapie. Powyższe jest szczególnie istotne ze względu m.in. na fakt, że, jak wskazano w dokumentacji, najbliższa zabudowa mieszkaniowa znajdować się będzie w odległości 1 m od planowanego przedsięwzięcia (w miejscowości Sługocinek);

- 2) nie zidentyfikowano i nie przeanalizowano wszystkich możliwych oddziaływań skumulowanych wynikających z realizacji zamierzenia inwestycyjnego z istniejącymi i planowanymi do realizacji zbiornikami retencyjnymi, które mają wpływ na gospodarowanie wodą w dolinie rzeki Warty; zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. raport powinien zawierać opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący m.in. skumulowane oddziaływanie na środowisko. Przedstawiony w raporcie i przedłożonych uzupełnieniach z 18 lipca 2016 r. (str. 46), 10 marca 2017 r. (str. 9), 29 sierpnia 2017 r. (str.2-45) opis przewidywanych oddziaływań skumulowanych przedsięwzięcia jest niewystarczający. Nie można bowiem podzielić poglądu wnioskodawcy wyrażonego w uzupełnieniu (str. 9) z 10 marca 2017 r., iż *analiza oddziaływań w kontekście skumulowanych oddziaływań na środowisko z istniejącymi i planowanymi do realizacji zbiornikami retencyjnymi, które mają wpływ na gospodarowanie wodą w dolinie rzeki Warty jest tożsama z analizą wykonaną dla uzgodnienia przedsięwzięcia (WOO-1.4204.2011.KS) w opracowaniu pn. RAPORT OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO PRZEDSIĘWZIĘCIA POLEGAJĄCEGO NA BUDOWIE ZBIORNIKA WODNEGO „WIELOWIEŚ KLASZTORNA” NA RZECE PROŚNIE.*

Z konstrukcji powyższego przepisu – art. 66 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś., wprost wynika, że określenie oddziaływań skumulowanych jest obowiązkowym elementem oceny oddziaływania na środowisko oraz oczywistym jest, że analiza ta dotyczy **planowanego przedsięwzięcia**. Niedopuszczalne zatem jest przyjęcie, że przedstawienie analizy oddziaływań skumulowanych poświęconej innemu przedsięwzięciu wypełnia wymogi art. 66 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. dla przedsięwzięcia, dla którego wnioskodawca wystąpił o określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. W tym miejscu podkreślić należy, że bardzo istotną okolicznością jest, wynikający z postanowień art. 33 ust. 1 u.o.p., obowiązek uwzględnienia w procesie oceny wpływu konkretnego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 połączenia analizowanego oddziaływania z innymi, które już na ocenianym terenie występują, bądź będą mogły występować na skutek wykonania

uprawnień wynikających z wydanych już ostatecznych decyzji upoważniających do ingerencji w środowisko. Jest to szczególnie ważne z tego powodu, że zdolności absorpcyjne środowiska są ograniczone i duża liczba oddziaływań, z których żadne z osobna nie wywoła negatywnych zmian w środowisku, może doprowadzić do takiego rezultatu w przypadku ich skumulowania. Dlatego też, dokonując oceny ewentualnych skutków oddziaływania na obszar Natura 2000, wnioskodawca przyjmujący, że negatywne oddziaływania na tę formę ochrony przyrody nie występują, powinien wskazać, że skutki takie nie zachodzą również w przypadku kumulacji występujących oddziaływań. Brak dokonania takiej oceny rzutuje na prawidłowość rozstrzygnięcia kończącego postępowanie organu pierwszej instancji;

- 3) w raporcie wskazano, że planowane przedsięwzięcie po zakończeniu prac związanych z realizacją będzie wymagało regularnego utrzymania – wykonywanie regularnych konserwacji i kontroli wałów oraz budowli hydrotechnicznych (str. 55 raportu), natomiast pomimo wezwania, nie przedstawiono harmonogramu prowadzenia prac utrzymaniowych;
- 4) zgodnie z art. 74 ust. 2 u.o.o.ś. w związku z art. 545 ust. 1 p.w. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przedkłada się w formie pisemnej oraz na informatycznych nośnikach danych z ich zapisem w formie elektronicznej. Część uzupełnień do raportu, tj. z 29 sierpnia 2017 r. oraz 15 maja 2019 r., wnoszonych w toku postępowania pierwszoinstancyjnego było przedkładanych jedynie w formie papierowej. Pomimo dwukrotnego wezwania o powyższe, wnioskodawca nie przedłożył wymienionych uzupełnień na informatycznych nośnikach danych.

Odnosząc się do zarzutów skarżących, nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że RDOŚ w Poznaniu nie odniósł się do uwag podnoszonych przez strony postępowania, ponieważ w uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji szeroko skomentował uwagi zgłoszone przez strony (str. 42-46 decyzji). Natomiast wskazać należy, że pozostałe uwagi i wnioski, w tym dotyczące konsultacji społecznych prowadzonych przez inwestora, a więc nie stanowiących czynności procesowych podejmowanych przez RDOŚ w Poznaniu w toku prowadzonego postępowania, wykraczają poza przedmiot postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Instytucja takich konsultacji społecznych nie została przewidziana w przepisach u.o.o.ś. (por. wyrok NSA z 6 lutego 2021 r. sygn. akt: III OSK 3126/21), tym samym przebieg konsultacji społecznych prowadzonych przez inwestora pozostaje bez wpływu na wynik przedmiotowego postępowania.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy. Tego rodzaju sytuacja ma miejsce wówczas, gdy zaskarżona decyzja jest nieprawidłowa – to znaczy niezgodna z przepisami prawa lub niecelowa. Organ administracji w pierwszej części rozstrzygnięcia określa zakres tego uchylecia (w całości lub w części), zaś w drugiej – rozstrzyga sprawę co do jej istoty (por. A. Gołęba [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, LEX, komentarz do art. 138, teza 3).

GDOŚ w celu naprawienia uchybień popełnionych przez RDOŚ w Poznaniu we wskazanym wyżej zakresie podjął się przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego w oparciu o art. 136 k.p.a., które nie doprowadziło do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, niezbędnych do wydania tego rodzaju decyzji. Wnioskodawca w zasadzie nie uzupełnił materiału dowodowego w odpowiedzi na wezwanie GDOŚ z 5 stycznia 2022 r. – część z punktów wezwania inwestor pominął bez wyjaśnienia, a na inne udzielił niewyczerpującej, sprzecznej oraz budzącej wątpliwości odpowiedzi. Natomiast na wezwanie GDOŚ z 9 czerwca 2023 r., powtórzone wezwaniem z 20 listopada 2023 r. odmówił udzielenia odpowiedzi.

W związku z powyższym organ drugiej instancji rozpatrzył sprawę co do okoliczności faktycznych i prawnych w oparciu o dotychczas złożony materiał dowodowy. Przedłożony przez inwestora raport nie pozwala na przeprowadzenie rzetelnej oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze oraz obszary objęte ochroną na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, w tym obszary Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000: Ostoja Nadwarciańska PLH300009, Dolina Środkowej Warty PLB300002. W konsekwencji nie jest możliwe określenie działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko w tym zakresie.

Realizacja przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wyrzeć negatywny wpływ na środowisko, musi być poprzedzona wszechstronną analizą, mającą na celu ustalenie możliwych do wystąpienia zagrożeń oraz koniecznych do podjęcia działań pozwalających na ich wyeliminowanie. Powyższe wynika z zasady zapobiegania, określonej w art. 6 ust. 1 p.o.ś., zgodnie z którą, kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu, a także z zasady przezorności, określonej w art. 6 ust. 2 powyższej ustawy, zgodnie z którą, kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Realizacji tej zasady służy wynikający z art. 66 u.o.o.ś. wymóg sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z przepisami tej ustawy.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Z powyższego przepisu wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach znajduje swoje oparcie na ustaleniach raportu, tym samym powinien być on rzetelny, spójny i wolny od niejasności (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 615/11). Zaaprobowanie przez organ raportu niespełniającego wymogów ustawowych, co podkreślił NSA w wyroku z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt: II OSK 2999/12 *stanowi*

naruszenie przepisów postępowania w stopniu znacznym, mogącym mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia. Dodatkowo w powyższym wyroku Sąd wskazał, że zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych, a zwłaszcza oceny, czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. Aby takie wymagania mogły być określone, raport poprzedzający wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach. Z tego też względu w sytuacji, gdy raport nie spełnia wskazanych w u.o.o.ś. wymogów w stopniu uniemożliwiającym przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, określenie środowiskowych uwarunkowań jego realizacji jest niedopuszczalne.

Informacje znajdujące się w raporcie powinny być przedstawione kompleksowo, z uwzględnieniem wszystkich elementów inwestycji, które ze względów technicznych, technologicznych i organizacyjnych mogą negatywnie oddziaływać na środowisko, a także wszystkich komponentów środowiska, które mogą być objęte tym oddziaływaniem. Powinien on wyczerpująco opisywać wszystkie możliwe zagrożenia dla środowiska, wynikające z realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji planowanego przedsięwzięcia, tak aby można było w sposób nie budzący wątpliwości określić charakter i skalę negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko, a także zawierać opis planowanych do podjęcia działań mających na celu ich minimalizację lub kompensację, wraz z wykazaniem ich skuteczności. Analizowany raport powyższych wymogów nie spełnia, bowiem nie zawiera informacji, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1, 4-9 oraz ust. 6 u.o.o.ś., w zakresie opisanym w uzasadnieniu niniejszej decyzji. W oparciu o przedłożony przez PGW Wody Polskie raport nie jest możliwe przeprowadzenie oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko w pełnym zakresie, a także określenie środowiskowych uwarunkowań jego realizacji.

Z treści art. 81 ust. 2 u.o.o.ś. wynika, że organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może odmówić określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia w sytuacji, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p.). Na podstawie analizowanego raportu nie jest możliwa kompleksowa ocena oraz wykluczenie negatywnego wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 Ostoja Nadwarciańska PLH 300009 oraz Dolina Środkowej Warty PLB300002. Z tego też względu – mając na uwadze zasadę przezorności – należy przyjąć, że oddziaływania takie wystąpią. W konsekwencji nie jest możliwe określenie działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko w tym zakresie.

Zgodnie z art. 51 p.w. celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. Cele te zostały wskazane w przepisach art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 60 tej ustawy.

Celem środowiskowym dla jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione jest ochrona oraz poprawa ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego. Celem środowiskowym dla sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych jest ochrona tych wód oraz poprawa ich potencjału ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry potencjał ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego. Celem środowiskowym dla jednolitych części wód podziemnych jest: zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania do nich zanieczyszczeń; zapobieganie pogorszeniu oraz poprawa ich stanu; ich ochrona i podejmowanie działań naprawczych, a także zapewnianie równowagi między poborem a zasilaniem tych wód, tak aby osiągnąć ich dobry stan. Natomiast celem środowiskowym dla obszarów chronionych jest osiągnięcie norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których te obszary chronione zostały utworzone, przepisów ustanawiających te obszary lub dotyczących tych obszarów, o ile nie zawierają one w tym zakresie odmiennych uregulowań.

Jak wynika z treści art. 66 i art. 67 p.w., dopuszczalne jest nieosiągnięcie celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód, jeżeli spełnione będą łącznie warunki, o których mowa w art. 68 powyższej ustawy, tj.:

- podejmowane są wszelkie działania, aby łagodzić skutki negatywnych oddziaływań na stan jednolitych części wód (pkt 1);
- przyczyny zmian i działań, o których mowa w art. 66 i art. 67, są szczegółowo przedstawione w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i są aktualizowane co 6 lat (pkt 2);
- przyczyny zmian i działań, o których mowa w art. 66, są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych, o których mowa w art. 55, utraconymi w następstwie tych zmian i działań (pkt 3);
- zakładane korzyści wynikające ze zmian i działań, o których mowa w pkt 1-3, nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, znacząco korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej lub nieproporcjonalnie wysokie koszty (pkt 4).

Przeprowadzona przez GDOŚ analiza raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wykazała, że nie jest możliwe wykluczenie znacząco negatywnego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na jednolite części wód, a także na możliwość osiągnięcia przez nie celów środowiskowych. Przedstawiony w raporcie i przedłożonych uzupełnieniach – na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego – opis przewidywanych oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód jest nieaktualny, przez co uniemożliwia ocenę wpływu inwestycji na te elementy środowiska oraz na wyznaczone dla nich cele środowiskowe.

Mając na uwadze, że w rozpatrywanej sprawie inwestor nie ocenił wpływu na środowisko poszczególnych wariantów na takim samym poziomie szczegółowości, nie zidentyfikował i nie przeanalizował możliwych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na jednolite części wód w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe, ani nie zaproponował działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na jednolite części wód, pomimo wezwania przez GDOŚ do uzupełnienia raportu w tym zakresie, nie można przyjąć, że w sprawie spełnione są łącznie warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w. Powyższe – w myśl przepisu art. 81 ust. 3 u.o.o.ś. – stanowi podstawę do odmowy zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że decyzja RDOŚ w Poznaniu z 13 marca 2020 r. została wydana z naruszeniem:

- art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 66 u.o.o.ś., bowiem organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego w celu uzupełnienia braków raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- art. 80 k.p.a. w związku z art. 66 u.o.o.ś., bowiem organ pierwszej instancji nie dokonał właściwej oceny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ani nie udowodnił, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym na obszary Natura 2000, oraz nie wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód;
- art. 71 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 66 u.o.o.ś., przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko niespełniający wymogów określonych w przepisach powyższej ustawy;
- art. 71 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 81 ust. 2 u.o.o.ś., przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, względem którego nie wykluczono możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000, w sytuacji gdy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p.;
- art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 w związku z art. 81 ust. 3 u.o.o.ś., przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód, w sytuacji gdy nie zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w.;

- art. 107 § 1 oraz § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 poz. 935), bowiem organ pierwszej instancji nie uzasadnił, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym na obszary Natura 2000, oraz nie wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód.

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

Kierując się zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaskarżonej decyzji, wniesionych odwołań oraz raportu wraz z jego uzupełnieniami. Mając na uwadze, że w pierwszej kolejności należy podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby rozpoznać sprawę merytorycznie i rozstrzygnąć ją co do istoty, GDOŚ w celu naprawienia uchybień popełnionych przez RDOŚ w Poznaniu podjął się przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego w oparciu o art. 136 k.p.a. Pomimo trzykrotnego wezwania PGW Wody Polskie nie uzupełniło dokumentacji w wymaganym zakresie. W związku z powyższym organ drugiej instancji rozpatrzył sprawę co do okoliczności faktycznych i prawnych w oparciu o dotychczas złożony materiał dowodowy. Przedłożony przez inwestora raport nie pozwala na przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko w zakresie wskazanym w art. 62 u.o.o.ś., tym samym nie może stanowić podstawy do określenia środowiskowych uwarunkowań jego realizacji.

W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Poznaniu z 13 lutego 2020 r. oraz odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej p.p.s.a., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zgodnie z art. 54 § 1 oraz art. 53 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się za pośrednictwem GDOŚ (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa; ePUAP: /gdosgovpl/SkrytkaESP) w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji.

PIOTR OTAWSKI
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/podpis elektroniczny/

Otrzymują:

1. [REDACTED] – pełnomocnik Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Biuro Projektów Wodnych Melioracji i Inżynierii Środowiska „BIPROWODMEL” Sp. z o.o., ul. Murawa 29, 61-655 Poznań
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. Fundacja Czeremcha, Kolno 4C, 62-590 Kolno
6. Pozostałe strony postępowania – zgodnie z art. 49 k.p.a. w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) oraz art. 74 ust. 3 u.o.o. w związku z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1936) i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1712)

Do wiadomości:

1. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu, ul. Kościuszki 57, 61-891 Poznań