



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 31 lipca 2023 r.

DOOŚ-WDŚZOO.420.10.2022.PCh.19

## DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Ekologicznego EKO-UNIA z 7 marca 2022 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z 4 lutego 2022 r., nr 1/2022, znak: WONS-OŚ.420.12.2020.KK.EP.28, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej k.p.a.,

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

### Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z 4 lutego 2022 r. RDOŚ w Szczecinie, działając na wniosek Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dalej PGW Wody Polskie, z 28 lutego 2020 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094), dalej u.o.o.ś., określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: *Poprawa przepływu wód powodziowych w okresie zimowym z jeziora Dąbie*.

7 marca 2022 r. Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA wniosło odwołanie od powyższej decyzji. Skarżący wniósł o uchylenie kwestionowanej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, przedstawiając następujące zarzuty:

1. naruszenie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez brak podjęcia czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, niezbranie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego oraz dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny materiału dowodowego;
2. naruszenie art. 62 ust. 1 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a u.o.o.ś. oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.), dalej p.o.ś., ze względu na brak pełnej analizy wariantów przedsięwzięcia, co w konsekwencji uniemożliwiło prawidłową ocenę oddziaływania

poszczególnych wariantów przedsięwzięcia na środowisko, a także ich porównanie. Stowarzyszenie wskazało, że:

- wariant proponowany przez wnioskodawcę został opracowany w sposób wadliwy, ponieważ został przygotowany w oparciu o nieaktualne dane;
  - racjonalny wariant alternatywny nie uwzględnia wszystkich elementów realizowanego przedsięwzięcia – nie obejmuje analizy wariantowej przebiegu toru, a jedynie miejsce składowania urobku pochodzącego z pogłębiania jeziora;
  - w raporcie nie przedstawiono racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska;
3. naruszenie art. 66 ust. 6 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 6a u.o.o.ś poprzez niepełną analizę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.), dalej u.o.p., w tym na cele i przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych na etapie jego eksploatacji;
4. naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.o.ś poprzez nieuwzględnienie skutku pogłębiania toru, jakim będzie zwiększenie żeglugi śródlądowej w fazie eksploatacji przedsięwzięcia.

Ponadto Stowarzyszenie na podstawie art. 142 k.p.a. zaskarżyło postanowienie Ministra Infrastruktury z 11 sierpnia 2021 r., znak: GM-DOK-2.7751.2.2021, nie wskazując zarzutów odnoszących się do kwestionowanego postanowienia.

### **GDOŚ ustalił i zważył, co następuje**

Jak wynika z art. 127 § 2 k.p.a. w związku 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 jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ w Szczecinie.

Z uwagi na liczbę stron postępowania w niniejszej sprawie zastosowanie ma art. 74 ust. 3 u.o.o.ś., w myśl którego, jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 10, stosuje się art. 49 k.p.a., a zatem, poza inwestorem, pozostałym stronom postępowania doręczenie decyzji RDOŚ w Szczecinie z 4 lutego 2022 r. nastąpiło poprzez publiczne obwieszczenie. Obwieszczenie RDOŚ w Szczecinie z 7 lutego 2022 r., znak: WONS-OŚ.420.12.2022.EP.30, informujące strony o wydaniu powyższej decyzji, zostało zamieszczone najpóźniej w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Policach, tj. 14 lutego 2022 r. Zatem decyzja ta została doręczona stronom 28 lutego 2022 r., a termin na wniesienie odwołania upłynął 14 marca 2022 r.

Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA wniosło odwołanie od powyższej decyzji 7 marca 2022 r. Odwołanie zostało zatem wniesione w ustawowym terminie, o którym mowa w

art. 129 § 2 k.p.a. Uprawnienie Stowarzyszenia do wniesienia odwołania statuuje przepis art. 44 ust. 2 u.o.o.ś.

Decyzja RDOŚ w Szczecinie z 4 lutego 2022 r. określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na pogłębieniu istniejącej trasy toru wodnego oraz wytyczeniu nowego odcinka drogi wodnej na jeziorze Dąbie. Zgodnie z przedłożoną dokumentacją realizacja inwestycji ma na celu zmniejszenie zagrożenia wystąpienia powodzi zatorowych – poza funkcją żegludową tor wodny spełnia istotną rolę podczas prowadzenia akcji lodołamania i likwidacji zatorów lodowych na odcinku dolnej Odry. Istniejący tor wodny, na odcinku o długości 9,5 km, zostanie pogłębiony do ok. 3,4 m. Natomiast w północnej części jeziora, na odcinku o długości ok. 5,5 km, zostanie wytyczony i pogłębiony również do ok. 3,4 m nowy odcinek drogi wodnej. Długość drogi wodnej po zrealizowaniu prac wyniesie ok. 15 km. Z przedstawionej dokumentacji wynika, że planowane przedsięwzięcie znajduje się na liście działań strategicznych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1938).

Przedmiotowe zamierzenie stanowi przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 33 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 poz. 1839, ze zm.), dalej r.o.o.ś., tj. śródlądowe drogi wodne, o których mowa w ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1568), pozwalające na żeglugę statków o nośności większej niż 1350 t. Tym samym, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś., wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przedsięwzięcie planowane jest do realizacji m.in. w obszarze morskich wód wewnętrznych. Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla powyższego przedsięwzięcia, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz art. 75 ust. 7 u.o.o.ś., jest RDOŚ w Szczecinie.

Przeprowadzona przez GDOŚ weryfikacja przedłożonego z wnioskiem PGW Wody Polskie z 28 lutego 2020 r. raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (wraz z ujednoliconą wersją raportu i uzupełnieniami złożonymi na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego) oraz uzupełnień przedstawionych przez inwestora w toku prowadzonego przez organ odwoławczy uzupełniającego postępowania dowodowego, 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 5, 6, 6a oraz ust. 6 u.o.o.ś., w niżej wskazanym zakresie. Ponadto znajdują się w nim istotne z punktu widzenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia niejasności i rozbieżności.

W ocenie GDOŚ organ pierwszej instancji naruszył art. 66 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a u.o.o.ś. poprzez zaakceptowanie wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej przedmiotowego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego (lit. a), a także racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (lit. b), wraz z uzasadnieniem ich wyboru. W myśl pkt 6 powyższego przepisu raport powinien zawierać również określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko, a także, co wynika z pkt 6a, porównanie oddziaływania analizowanych wariantów oraz, co z kolei wynika z pkt 7, uzasadnienie proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, z uwzględnieniem informacji, o których mowa w pkt 6 i 6a. Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z instrumentów stosowania zasady prewencji i zasady przezorności w prawie ochrony środowiska, uregulowanych w art. 6 ust. 1 i 2 p.o.ś., przy podejmowaniu działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. Wobec powyższego przedstawione w raporcie warianty muszą zawierać kompleksowy opis każdego z nich oraz uzasadnienie dokonanego wyboru wariantu.

W przedłożonym raporcie z 2020 r. wskazano dwa warianty realizacji przedsięwzięcia: wariant proponowany przez wnioskodawcę oraz racjonalny wariant alternatywny. Jako wariant najkorzystniejszy dla środowiska wskazano wariant proponowany przez wnioskodawcę.

Wariant proponowany przez wnioskodawcę polega na kształtowaniu rynny istniejącego toru wodnego oraz nowo wytyczonej drogi wodnej poprzez pogłębianie i poszerzanie dna oraz formowanie skarp. Powyższe prace wykonywane będą za pomocą pogłębiarek ssących. Wariant ten zakłada wykorzystanie istniejących pól refulacyjnych – najprawdopodobniej urobek pochodzący z pogłębiania jeziora zostanie przetransportowany na pole refulacyjne „D”, położone na południowym skraju wyspy Uznam. Transport osadu odbywał się będzie po wodach znajdujących się w granicach czterech gmin, tj. Szczecin, Police, Stepnica i Świnoujście.

Racjonalny wariant alternatywny polega na kształtowaniu rynny istniejącego toru wodnego oraz nowo wytyczonej drogi wodnej poprzez pogłębianie i poszerzanie dna oraz formowanie skarp. Powyższe prace wykonywane będą tak jak w przypadku wariantu proponowanego przez inwestora za pomocą pogłębiarek ssących. Jako alternatywne rozwiązanie wobec wariantu proponowanego przez wnioskodawcę inwestor wskazał budowę nowego pola refulacyjnego na działce nr ewid. 54/31, położonej w gminie Police.

GDOŚ wezwał inwestora pismem z 21 września 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.10.2022.PCh.7, do uzupełnienia dokumentacji oraz do uzupełnienia raportu, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś. Inwestor w piśmie z 17 października 2022 r. wyjaśnił, że analizie wariantowej poddano sposób zagospodarowania refulatu. Racjonalny wariant alternatywny opisany w raporcie polega na budowie nowego pola refulacyjnego, dedykowanego wnioskowanemu przedsięwzięciu, natomiast *wariant inwestycyjny polegać*

*będzie na wykorzystaniu możliwości istniejących pól refulacyjnych, z dużym prawdopodobieństwem będzie to pole refulacyjne „D” Urzędu Morskiego w Szczecinie. Zatem wariant inwestycyjny wyklucza budowę nowego pola refulacyjnego.*

Uwzględniając powyższe GDOŚ, pismem z 12 stycznia 2023 r. ponownie wezwał inwestora do uzupełnienia raportu zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś. Organ odwoławczy wskazał jednocześnie, że z konstrukcji powyższych przepisów wynika wprost, że analiza wariantowa musi dotyczyć elementów będących w zakresie planowanego przedsięwzięcia. Niedopuszczalne jest, aby wariantowanie następowało w oparciu o działania czy elementy, które nie zostały ujęte w zakresie przedsięwzięcia, a tym samym nie były objęte decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. W uzupełnieniu raportu z 24 sierpnia 2020 r. inwestor wskazał, że pole refulacyjne, na którym będzie składowany urobek, znajduje się poza zakresem przedsięwzięcia, co wynika również z przedłożonej mapy obszaru oddziaływania przedsięwzięcia. Skoro deponowanie urobku nie znajduje się w zakresie analizowanego przedsięwzięcia, a w konsekwencji ocena oddziaływania przedsięwzięcia nie obejmuje oddziaływań wynikających z deponowania urobku, wskazane w raporcie warianty przedsięwzięcia polegające na deponowaniu urobku *najprawdopodobniej na polu refulacyjnym D lub innych istniejących polach refulacyjnych* (wariant proponowany przez wnioskodawcę) oraz na nowo wybudowanym polu refulacyjnym, dedykowanym planowanemu przedsięwzięciu (racjonalny wariant alternatywny) nie mogą być uznane za warianty analizowanego przedsięwzięcia. Zwrócenia uwagi wymaga również nieprecyzyjne założenie, że w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę urobek będzie deponowany najprawdopodobniej na polu refulacyjnym „D” lub innych istniejących polach refulacyjnych. Inwestor nie wskazuje, na jakich innych polach refulacyjnych dopuszcza się możliwość deponowania urobku, a co za tym idzie znajdujący się w raporcie opis przewidywanych znaczących oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko nie obejmuje oddziaływań wynikających z deponowania urobku na innych polach refulacyjnych. 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2022 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1567/21). W świetle powyższego wariant proponowany przez wnioskodawcę obarczony jest nieścisłościami, a w przedłożonym raporcie nie przeanalizowano wszystkich możliwych oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia w tym wariantcie.

Ponadto w zaskarżonej decyzji RDOŚ w Szczecinie za obszar oddziaływania inwestycji uznał obszar istniejącego i nowo wytyczonego toru wodnego, co doprowadziło do stwierdzenia, że planowane przedsięwzięcie swoim zasięgiem obejmie trzy gminy: Szczecin, Goleniów i Police (str. 7 decyzji). Podejście to należy uznać za nieprawidłowe, bowiem element podlegający wariantowaniu – pole refulacyjne „D”, znajduje się w granicach gminy Świnoujście, a urobek pochodzący z pogłębiania jeziora będzie transportowany również w

obszarze gminy Stepnica (str. 230 raportu). Jak ustalił GDOŚ w toku postępowania odwoławczego, zawiadamianie stron postępowania w trybie art. 49 k.p.a. następowało jedynie w gminach: Szczecin, Goleniów, Police. Z powyższego względu, mając na uwadze przyjęty przez organ pierwszej instancji obszar objęty oddziaływaniem, stwierdzić należy, że obwieszczenia RDOŚ w Szczecinie nie były upubliczniane we wszystkich gminach, stanowiących miejsce realizacji przedsięwzięcia i objętych jego oddziaływaniem. Prawidłowe ustalenie kręgu stron, które od początku powinny uczestniczyć, wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 136 k.p.a. Co więcej, prowadziłyby to do naruszenia, wyrażonej w art. 15 k.p.a., zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 13 października 2010 r., sygn. akt: II SA/Gl 820/10, oraz wyrok NSA z 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt: II OSK 191/12).

W świetle powyższego, pismem z 12 stycznia 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.10.2022.PCh.14, GDOŚ ponownie wezwał inwestora do uzupełnienia raportu zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś.

W przedłożonym przy piśmie PGW Wody Polskie z 17 lutego 2023 r. uzupełnieniu raportu wskazano, że w całym procesie inwestycyjnym, od koncepcji po pierwotny projekt budowlany, prowadzono analizy dotyczące wariantów planowanego przedsięwzięcia, tj. zakresu, skali i lokalizacji poszczególnych elementów. Na kolejnych etapach prac nad wyborem racjonalnych wariantów mogących podlegać ocenie oddziaływania na środowisko, poszczególne elementy inwestycyjne oraz wariantowane lokalizacje były odrzucane przez inwestora z uwagi na uwarunkowania środowiskowo–przyrodnicze, możliwości techniczne czy aspekty ekonomiczne. Ponadto wyjaśniono, że wariant proponowany przez wnioskodawcę polega na pogłębieniu istniejącego toru wodnego wraz z wykonaniem fragmentu ujściowego toru oraz wyłączeniu z zakresu przedsięwzięcia, realizacji pola refulacyjnego. Natomiast elementem różnicującym oba warianty jest budowa pola refulacyjnego na działce o nr ewid. 54/31, położonej w gminie Police, planowana w przypadku realizacji przedsięwzięcia w racjonalnym wariantcie alternatywnym.

Nie sposób przyjąć, że przedstawione wyżej wyjaśnienia analizy wariantowej wypełniają wymagania dyktowane art. 66 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a u.o.o.ś. Nie stanowi bowiem analizy wariantowej odstępianie od podejmowania danego działania. Ponadto nie można uznać, aby analizy, o których wspomina inwestor w ww. piśmie, 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 przedstawianie procesu wyboru wariantu jest bez znaczenia w sytuacji, gdy wpływ poszczególnych koncepcji przedsięwzięcia na środowisko nie został określony i oceniony w raporcie.

Podkreślenia wymaga również, że z uzasadnienia decyzji RDOŚ w Szczecinie z 4 lutego 2022 r. wynika wprost, że analizę wariantową przeprowadzono pod kątem miejsca odkładu urobku, a nie zakresu przedsięwzięcia. Na stronie 12 ww. decyzji wskazano, że wariant

realizacyjny polega na odkładzie urobku na istniejących polach refulacyjnych – najprawdopodobniej na polu refulacyjnym „D”, będącym w zarządzie Urzędu Morskiego w Szczecinie. Natomiast wariant alternatywny to odkład urobku na nowoprojektowanym polu refulacyjnym.

Mając na uwadze przedstawione powyżej braki i niespójności, nie można uznać, że raport zawiera wymagany ustawowo opis alternatywnych wariantów przedsięwzięcia, z uwzględnieniem ich oddziaływania na środowisko, które powinny podlegać analizie podczas oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko. Dopiero po przeprowadzeniu oceny wszystkich wariantów na takim samym poziomie szczegółowości, w oparciu o elementy lub działania będące w zakresie przedsięwzięcia oraz porównaniu ich oddziaływania według wymiernych kryteriów, można wskazać, który wariant jest najkorzystniejszy dla środowiska i czy istnieją obiektywne przesłanki wyboru innego wariantu, niż wskazany do realizacji przez wnioskodawcę.

RDOŚ w Szczecinie nie przeprowadził prawidłowo postępowania wyjaśniającego, w celu ustalenia zakresu przedsięwzięcia oraz nie przeanalizował wszystkich oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, czym naruszył art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a., w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie analizowanej sprawy. W konsekwencji z zaskarżonej decyzji nie wynika, że ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko obejmuje wszystkie oddziaływania wynikające z realizacji przedsięwzięcia ani dla jakiego przedsięwzięcia – w jakim konkretnie zakresie, organ pierwszej instancji określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Powyższe prowadzi do naruszenia art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. w związku z art. 71 ust. 1 oraz art. 82 ust. 1 u.o.o.ś.

W ponownie przeprowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji dokona analizy uzupełnionego raportu i przedstawionych w nim wariantów w myśl art. 66 u.o.o.ś., oceni, czy warianty przedsięwzięcia wskazane przez inwestora spełniają cechy takich wariantów oraz uzasadni wybór w sposób odpowiadający wymaganiom art. 107 § 3 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest zarzut podniesiony w odwołaniu z 7 marca 2022 r., dotyczący wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Rozpatrując niniejszą sprawę, organ odwoławczy po przeanalizowaniu dokumentacji, podziela argumentację skarżącego Stowarzyszenia w tym zakresie, wskazując, że wadliwość ta, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, zobowiązuje GDOŚ do wydania decyzji kasatoryjnej.

Ponadto, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 66 ust. 6 w związku z ust. 1 pkt 6a oraz pkt 1 lit. a u.o.o.ś, poprzez nieprzeanalizowanie wszystkich oddziaływań wynikających z realizacji planowanego przedsięwzięcia – głównie wzrostu żeglugi śródlądowej, GDOŚ wskazuje, że wezwał inwestora, pismem z 12 stycznia 2023 r., do przedstawienia opisu przewidywanych oddziaływań przedsięwzięcia na etapie eksploatacji, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania, na przyrodnicze komponenty środowiska (w tym na

przedmioty ochrony obszarów Natura 2000), generowanego w związku z wytyczeniem toru wodnego w nowym śladzie oraz zwiększeniem żeglugi śródlądowej, a także wskazania zastosowanych metod prognozowania. Przedłożone przy piśmie PGW Wody Polskie z 17 lutego 2023 r. uzupełnienie w tym zakresie zawiera braki i nieścisłości w prognozie zwiększenia ruchu jednostek pływających w wyniku realizacji przedsięwzięcia. W uzupełnieniu wskazano, że w 2022 r. przepłynęło ok. 7526 jednostek, co daje 20,6 statku na dobę, a *przyjmując założenie, że nastąpi wzrost natężenia ruchu po wykonaniu inwestycji o 20%, należy stwierdzić, że ilość statków na rok wyniesie 924 jednostek/365 dni, co daje 24,7 statku na dobę* (odpowiedź na punkt 4 wezwania). Natomiast w odpowiedzi na punkt 2 wskazano, że szacowane obecnie – w 2022 r. *natężenie ruchu jednostek towarowych, pasażerskich, specjalistycznych oraz rekreacyjnych jest niewielkie i wynosi ok. 16 jednostek na dobę. Prognozuje się dla etapu eksploatacji planowanego przedsięwzięcia 20% wzrost natężenia ruchu na jeziorze Dąbie do ok. 20 jednostek na dobę*. Wskazane wyżej nieścisłości podważają wiarygodność przedstawionych analiz w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, że planowana inwestycja polega na budowie śródlądowej drogi wodnej pozwalającej na żeglugę statków o nośności większej niż 1350 t., a zatem prawidłowa analiza oddziaływania spowodowanego wzmożeniem ruchu żeglugowego i przedstawienie zbieżnych wyników i analiz jest szczególnie istotne i mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Ponownie rozpoznając sprawę, RDOŚ w Szczecinie powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, w oparciu o które zbierze kompletny i niebudzący wątpliwości materiał dowodowy.

W ponownie przeprowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji winien zweryfikować, czy dane dotyczące występowania flory i fauny zostały pozyskane dla całego obszaru realizacji i oddziaływania planowanego przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez inwestora oraz wariantcie alternatywnym. Zarówno organ pierwszej instancji pismem z 22 października 2020 r., znak: WONS-OŚ.420.12.2020.KK.EP.12, jak i organ odwoławczy pismem z 12 stycznia 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.10.2022.PCh.14, wzywały do wyjaśnienia informacji dotyczących obszaru przeprowadzonej inwentaryzacji. Wątpliwości budziły m.in. lokalizacja prowadzonych badań, np. flory, siedlisk, miejsc łęgowych, a także zasadność prowadzenia inwentaryzacji na obszarze, na którym, jak wynika z dokumentacji, nie planuje się żadnych działań – badania ento- i malakofauny Łąk Polickich i wyspy Radolin. Zakres przestrzenny jakim została objęta inwentaryzacja terenowa poszczególnych grup organizmów żywych jest jednym z kluczowych parametrów metodyki badań. W przypadku braku jasnych informacji, jakie grupy zwierząt i roślin były badane na danym terenie oraz gdzie prowadzone będą prace związane ze zniszczeniem pokrycia terenu, niemożliwe jest prawidłowe zweryfikowanie metodyki prowadzonych badań. Oczywistym jest, że w sytuacji braku potencjalnych siedlisk danych gatunków, już przy wstępnej weryfikacji terenu, np. na podstawie zdjęć satelitarnych lub innych materiałów opisujących dany fragment zajęty pod planowaną inwestycję, nie prowadzono inwentaryzacji. Niemniej informacja ta za każdym razem powinna być zawarta w dokumentacji, tak aby nie budziła wątpliwości organu.



Celem inwentaryzacji jest zweryfikowanie występowania na danym terenie poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego (m.in. gatunków siedlisk przyrodniczych, w szczególności objętych ochroną prawną). Dobrą praktyką jest prowadzenie inwentaryzacji przyrodniczej w pełnym cyklu rocznym, ze względu na różne terminy obserwacji, począwszy od okresu wegetacji, rozrodu, przez okresy migracji, po okres zimowania. W ten sposób przeprowadzona inwentaryzacja z dużym prawdopodobieństwem pozwala zweryfikować charakter danego obszaru, ustalić zakres przestrzenny i stan siedlisk przyrodniczych, a także wykorzystanie terenu przez poszczególne gatunki.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że badania dotyczące herpetofauny zostały przeprowadzone w pierwszej dekadzie czerwca 2017 r. Nie obejmowały zatem etapu wiosennych migracji płazów do miejsc rozrodu, a także samego rozrodu herpetofauny. Z uwagi na biologię i ekologię płazów obserwacje tej grupy zwierząt optymalnie powinny być prowadzone w okresie ich aktywności, trwającym przeciętnie od początku marca do końca października, wyznaczanym na podstawie warunków termicznych. W świetle powyższego wątpliwości budzi dobór terminów inwentaryzacji przeprowadzonej na potrzeby sporządzenia raportu, a w konsekwencji wiarygodność wyników i kompletność informacji nt. stanu lokalnej populacji płazów, które powinny stanowić podstawę do dalszych wniosków w zakresie oddziaływania inwestycji na lokalną batrachofaunę i zaplanowania odpowiednich działań minimalizujących. W ponownie przeprowadzonym postępowaniu należy uzupełnić analizę wpływu planowanego przedsięwzięcia na batrachofaunę w oparciu o zgromadzone wyniki badań terenowych lub inne istniejące dane, np. z publikacji naukowych.

Zdaniem organu odwoławczego niejasne są zapisy treści warunków II.28 i II.29 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, mówiące, że *planowaną wycinkę drzew i krzewów ograniczyć do niezbędnego minimum, a prace z nią związane wykonać poza okresem lęgowym ptaków oraz poza okresem rozrodu nietoperzy oraz na odcinkach brzegów wysp, na których stwierdzono obecność ssaków, prace prowadzić poza okresem ich rozrodu*. Pozostawienie w gestii inwestora skali wycinki i terminów prowadzenia prac oznacza zbyt dużą swobodę interpretacyjną oraz przenosi na inwestora obowiązek określenia warunków środowiskowych, a tym samym stanowi naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. Warunki te nie zawierają konkretnych i jasno sprecyzowanych czynności koniecznych do wykonania. W świetle powyższych ustaleń treść warunków nie jest zrozumiała i zachodzi duże prawdopodobieństwo, że będą one również niewykonalne. W związku z tym organ pierwszej instancji winien w sposób możliwie precyzyjny podawać w sentencji decyzji okresy istotne dla funkcjonowania danego gatunku lub grupy gatunków w miesiącach. Jednocześnie należy wskazać, iż RDOŚ w Szczecinie był w posiadaniu informacji na temat planowanego zakresu wycinki drzew i krzewów. Informacja ta została udzielona między innymi w odpowiedzi na wezwanie RDOŚ w Szczecinie z 24 czerwca 2020 r., znak WONS-OŚ.420.12.2020.KK.7, w której wskazano, że niezbędna wycinka będzie obejmowała: 12 drzew i 100 m<sup>2</sup> krzewów do usunięcia na Wyspie Kaczej; 69 drzew i 130 m<sup>2</sup> krzewów do usunięcia na Wyspie Mewiej; 25 drzew i 125 m<sup>2</sup>

krzewów do usunięcia na Wyspie Dębina; 64 drzewa i 1045 m<sup>2</sup> krzewów do usunięcia na Wyspie Sadlińskie Łąki. W ramach realizacji przedsięwzięcia planuje się usunąć 170 drzew i 1390 m<sup>2</sup> krzewów. Ponadto do pisma załączono zestawienia tabelaryczne stanowiące załącznik 1, w których opisano każde z usuwanych drzew i krzewów, podając m.in. gatunek, podstawowe parametry oraz stan zdrowotny. RDOŚ w Szczecinie, posiadając tak dokładne dane na temat planowanej wycinki, winien zawrzeć je w decyzji, wskazując nie tylko wielkość wycinki, ale i lokalizację, skąd będą usuwane drzewa i krzewy.

Ponadto podkreślić należy, że 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. Analiza oddziaływań na JCWP i JCWPd musi być sporządzona w oparciu o obowiązujące aktualnie dokumenty oraz dostępne aktualne dane z Państwowego Monitoringu Środowiska.

GDOŚ wskazuje, że w świetle faktu uzupełnienia na etapie postępowania odwoławczego dokumentacji sprawy oraz tego, że z prowadzonego przez organ drugiej instancji uzupełniającego postępowania dowodowego wynika, że zakres przedmiotowego przedsięwzięcia nie jest precyzyjnie określony, a w konsekwencji skala i zakres wszystkich negatywnych oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia nie zostały przeanalizowane, organ pierwszej instancji ponownie wystąpi do organów uzgadniających i opiniujących, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.o.ś., o uzgodnienie bądź wyrażenie opinii dotyczącej planowanego przedsięwzięcia.

Odnosząc się do wniosku skarżącego Stowarzyszenia o uchylenie postanowienia Ministra Infrastruktury z 11 sierpnia 2021 r., znak: GM-DOK-2.6651.2.2021, uzgadniającego warunki realizacji przedsięwzięcia, GDOŚ wskazuje, że skutkiem wydania niniejszej decyzji jest również zakwestionowanie mocy dowodowej rozstrzygnięć organów współdziałających na podstawie art. 77 ust. 1 u.o.o.ś. wydanych w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, jako zapadłych z naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 66 u.o.o.ś., tj. w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko niespełniający wymogów ustawowych. Okoliczność uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w oparciu o istotne z punktu widzenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia niejasności i rozbieżności oraz brak wiedzy na temat zakresu wszystkich negatywnych oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia są zatem podstawą do uchylenia ww. postanowienia. W miejscu tym należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 września 2013 r., sygn. akt: II OSK 1161/13, w którym Sąd wskazał, że *w doktrynie i w orzecznictwie zazwyczaj przyjmuje się, że stanowisko organu odwoławczego w kwestii postanowienia, na które nie przysługiwało zażalenie, powinno być zamieszczone w uzasadnieniu decyzji.*

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia

zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego bądź postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w istotny sposób naruszono w nim przepisy procesowe, a także w sytuacji naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, str. 785-788 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2020 r., sygn. akt: II OSK 570/20). Nieprzeprowadzenie przez organ pierwszej instancji, w przypadku braku niezbędnych dowodów w sprawie, postępowania dowodowego w celu ich uzyskania lub przeprowadzenie takiego postępowania w sposób niewystarczający do rozstrzygnięcia sprawy skutkuje brakiem rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Organ odwoławczy, mając kompetencje do przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego postępowania dowodowego, co wynika z regulacji art. 136 k.p.a., nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 k.p.a., zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 590/18). Konkludując, podstawą do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w analizowanym przepisie, jest wystąpienie takiego naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć co do istoty, przy czym możliwość ich uzupełnienia przez organ odwoławczy nie mieści się w granicach zakreślonych w art. 136 k.p.a. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Z powyższego przepisu wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach znajduje swoje oparcie na ustaleniach raportu, tym samym powinien być on rzetelny, spójny i wolny od niejasności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt: II OSK 615/11). Zaaprobowanie przez organ raportu niespełniającego wymogów ustawowych, co podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 maja 2014 r., sygn. akt: II OSK 2999/12, *stanowi naruszenie przepisów postępowania w stopniu znacznym, mogącym mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia*. Dodatkowo w powyższym wyroku Sąd wskazał, że zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych, a zwłaszcza oceny, czy raport

uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. Aby takie wymagania mogły być określone, raport poprzedzający wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach. Z tego też względu w sytuacji, gdy raport nie spełnia wskazanych w u.o.o.ś. wymogów w stopniu uniemożliwiającym przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, określenie środowiskowych uwarunkowań jego realizacji jest niedopuszczalne.

Raport z 2020 r. zawiera istotne braki dotyczące wariantowania przedsięwzięcia, w tym w szczególności wskazuje, że wariantowanie nastąpiło w oparciu o działania i elementy, które nie zostały ujęte w zakresie przedsięwzięcia, a tym samym nie były objęte decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie objęła wszystkich oddziaływań wynikających z realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę. Zatem w okolicznościach rozpoznawanej sprawy przedstawioną analizę wariantową przedmiotowego przedsięwzięcia należy uznać za niewystarczającą i nieodpowiadającą treści art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś.

Ponadto mając na uwadze przyjęty przez organ pierwszej instancji obszar objęty oddziaływaniem, stwierdzić należy, że obwieszczenia RDOŚ w Szczecinie nie były upubliczniane we wszystkich gminach, stanowiących miejsce realizacji przedsięwzięcia i objętych jego oddziaływaniem. Prawidłowe ustalenie kręgu stron, które od początku powinny uczestniczyć w postępowaniu, wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 136 k.p.a.

Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, że RDOŚ w Szczecinie 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 unikanie, zapobieganie lub ograniczanie oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska.

Podsumowując, RDOŚ w Szczecinie naruszył zasadę prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 i art. 77 § 1 w związku z art. 66 u.o.o.ś, poprzez nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, w związku z istniejącymi znaczącymi wątpliwościami dotyczącymi przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko. Tym samym przyjęć należy, że organ pierwszej instancji nie rozpatrzył przedmiotowej sprawy w zakresie mającym wpływ na jej rozstrzygnięcie, tj. określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji ocenianego

przedsięwzięcia. Ponadto organ pierwszej instancji naruszył art. 80 k.p.a. w związku z art. 81 ust. 3 u.o.o.ś., bowiem nie udowodnił, że planowane przedsięwzięcie nie wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, 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.).

Wskazane wyżej okoliczności sprawy oraz naruszenia przepisów postępowania mają istotny wpływ na rozstrzygnięcie analizowanej sprawy, przez co wykraczają poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. Z tego też względu GDOŚ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 k.p.a. oraz wydać decyzji rozstrzygającej sprawę merytorycznie, poprzez określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty w całym jej kształcie wyłącznie przez organ odwoławczy, a tym samym skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Takim działaniem organu odwoławczego strony postępowania zostałyby pozbawione prawa do dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

Należy podkreślić, że zawarta w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej. Jej istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy administracji sprawy tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Zachowanie zasady dwuinstancyjności wymaga więc nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez dwa właściwe w sprawie organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, tak aby dwukrotnie ocenić dowody i przeanalizować wszystkie istotne okoliczności sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2022 r., sygn. akt: II OSK 540/19).

GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaskarżonej decyzji, wniesionego odwołania oraz raportu wraz z jego uzupełnieniami oraz uwagami stron wniesionymi na etapie postępowania pierwszej instancji. W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Szczecinie z 4 lutego 2022 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

### **Pouczenie**

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a i 64c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.), dalej p.p.s.a., służy sprzeciw

wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji;

- wnoszący sprzeciw, 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 opłaty w kwocie 100 zł;
- wnoszącemu sprzeciw, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten jest wolny od opłat sądowych.



**Otrzymują:**

1. ██████████ – pełnomocnik Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Sweco Consulting Sp. z o.o., ul. I. Łyskowskiego 16, 71-641 Szczecin
2. Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA
3. Pozostałe strony postępowania – zgodnie z art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś.

**Do wiadomości:**

1. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie, ul. Teofila Firlika 20, 71-637 Szczecin