



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 26.08. 2020 r.

DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.246.2019.EW.15

## POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. 2016, poz. 23 ze zm.), dalej *kpa*, po rozpatrzeniu zażaleń Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 9 lipca 2014 r., reprezentowanego przez Władysława Kołybskiego – Dyrektora Zarządu Zlewni w Toruniu, Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków z dnia 21 lipca 2014 r., reprezentowanego przez Członka Zarządu – Wiesława Nowickiego, Stowarzyszenia Ekologiczno – Kulturalnego Klub Gaja z dnia 29 września 2014 r., reprezentowanego przez Członka Zarządu – Pawła Grzybowskiego oraz Towarzystwa Ochrony Przyrody z dnia 13 października 2014 r., reprezentowanego przez Wiesława Nowickiego, na postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.37, stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na *Odbudowie budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 718 - 932*, dalej przedsięwzięcie, oraz określające zakres raportu o oddziaływaniu przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, dalej raport ooś,

1. uchylam w całości pkt II.3. ww. postanowienia i umarzam postępowanie pierwszoinstancyjne w tym zakresie;
2. w pozostałej części utrzymuję zaskarżone postanowienie w mocy.

## UZASADNIENIE

Cytowanym w sentencji postanowieniem z dnia 27 czerwca 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.37, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, dalej RDOŚ w Bydgoszczy, na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4, art. 66 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* (Dz. U. 2016, poz. 353 ze zm.), dalej *ustawa ooś*, stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia oraz określił zakres raportu ooś.

*traktowania postępowania odwoławczego, jako powtórzenia rozpatrywania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy.* Skutkiem tego tutejszy organ rozpatruje ponownie wszystkie wniesione zażalenia.

PGWWP zarówno w piśmie z dnia 9 lipca 2014 r. jak i z dnia 29 lipca 2014 r. zakwestionował wyrażony w zaskarżonym postanowieniu obowiązek dotyczący naniesienia na mapy w skali 1 : 10000 granic działek. Według ww. podmiotu, wymóg ten *nie wniesie informacji dla usprawnienia lokalizacji poszczególnych ostróg.* Zdaniem Zarządu Zlewni wystarczającym załącznikiem kartograficznym są mapy topograficzne w skali 1:10000 z naniesionymi ostrogami wraz z ich numeracją.

OTOP, w zażaleniu wniósł o uchylenie postanowienia RDOŚ w Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.37, w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, nie przedstawiając w tym względzie żadnej argumentacji. Z kolei Stowarzyszenie oraz Towarzystwo w swoich zażaleniach wniosły o uchylenie zaskarżonego postanowienia w części dotyczącej ustalenia zakresu merytorycznego raportu ooś, a następnie o orzeczenie przez GDOŚ nowego brzmienia sentencji postanowienia RDOŚ w Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.37, z pełnym uwzględnieniem wniosków Stowarzyszenia oraz Towarzystwa z dnia 21 lipca 2014 r.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, GDOŚ dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego i rozpatrzył sprawę w pełnym zakresie co do okoliczności faktycznych i prawnych.

PGWWP wnioskiem z dnia 21 marca 2014 r. wystąpił do RDOŚ w Bydgoszczy o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

Należy wyjaśnić, iż w dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), dalej *ustawa nowelizująca*. Wskazania przy tym wymaga, że zgodnie z art. 16 *ustawy nowelizującej* *Do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy art. 96a–96n ustawy zmienianej w art. 1.* Mając na względzie, iż postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte przed 1 czerwca 2017 r. (data wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach: 21 marca 2014 r.) i do tej pory nie zostało zakończone, organ II instancji zobowiązany jest do jego prowadzenia na podstawie *kpa* w brzmieniu opublikowanym w Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

W przedmiotowym postępowaniu zastosowanie znajduje 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. z 2015 r., poz. 1936), zgodnie z którym *Do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, dla których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przedłożono raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub wydano postanowienie określające zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, stosuje się przepisy dotychczasowe.* Postanowienie, znak:

metodycznymi inwentaryzacji, zawartymi w serii przewodników metodycznych, wydanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska (w serii „Biblioteka Monitoringu Przyrodniczego”):

- a) Monitoring gatunków zwierząt (red. Małgorzata Makomska – Juchniewicz),
  - b) Monitoring siedlisk przyrodniczych (red. Wojciech Mróz),
  - c) Monitoring gatunków roślin (red. Joanna Perzanowska),
  - d) Monitoring ptaków lęgowych 2009 r. (red. Przemysław Chylarecki, Arkadiusz Sikora, Zdzisław Cenian),
  - e) Monitoring ptaków wodno – błotnych w okresie wędrówek 2011, wyd. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (red. Arkadiusz Sikora, Przemysław Chylarecki, Włodzimierz Meissner, Grzegorz Neubauer);
2. wykonania aktualnych badań terenowych w zakresie koniecznym dla sporządzenia raportu – w cyklu całorocznym, z uwzględnieniem stanu po przejściu w końcu maja 2014 r. Wisłą Dolną wezbrania, przekraczającego stany alarmowe wód. W ocenie skarżących powyższe oznacza konieczność poznania rozmieszczenia i występowania ptaków lęgowych na terenie objętym badaniami w sezonie lęgowym w 2015 roku.

Towarzystwo wskazało, iż ustalony ww. postanowieniem zakres raportu ooś powinien dodatkowo zobowiązywać PGWWP do zbadania wariantu alternatywnego przedmiotowego przedsięwzięcia, polegającego na budowie na omawianym odcinku Dolnej Wisły szeregu niskich (o wysokości piętrzenia – do 3 m) progów pneumatycznych (pompowanych) – na potrzeby pozyskiwania odnawialnej energii wodnej.

Postanowieniami z dnia 17 września 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.119, oraz znak: WOO.4210.7.2014.ADS.120, RDOŚ w Bydgoszczy orzekł o odmowie uzupełnienia co do rozstrzygnięcia postanowienia własnego z dnia 27 czerwca 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.37, nakładającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia oraz określającego zakres raportu ooś. Organ I instancji, wydając ww. postanowienia stwierdził, że zagadnienia podniesione w pismach z dnia 21 lipca 2014 r. nie dotyczyły błędów zawartych w rozstrzygnięciu, czy pouczeniu ww. postanowienia z dnia 27 czerwca 2014 r., a miały na celu jedynie rozszerzenie ustalonego w nim zakresu raportu ooś, wobec czego ich zasadność nie może być rozpatrywana na podstawie art. 111 § 1 *kpa*.

W tym miejscu należy wskazać, że postępowanie prowadzone na skutek wniesienia żądania na podstawie art. 111 § 1 *kpa* nie ma cech samodzielnego postępowania administracyjnego, a postanowienie wydane po jego rozpatrzeniu ma charakter incydentalny. Jego wydanie ma tylko ten skutek, iż termin dla strony do wniesienia odwołania biegnie od dnia doręczenia jej odpowiedzi (art. 111 § 2 *kpa* w związku z art. 126 *kpa*). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt: II SA/Wr 649/17 *termin, o którym mowa w art. 111 § 2 k.p.a. liczony od doręczenia stronie postanowienia w przedmiocie uzupełnienia albo sprostowania decyzji jest terminem dodatkowym, wydłużającym termin wynikający z art. 129 § 2 k.p.a.* Wobec powyższego dodatkowe zażalenia na postanowienie RDOŚ w Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.37, zostały wniesione przez Stowarzyszenie

*w zakresie sieci przesyłowej lub inwestycji towarzyszącej realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych;*

*6) wypis z rejestru gruntów lub inny dokument, wydany przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków, pozwalający na ustalenie stron postępowania, zawierający co najmniej numer działki ewidencyjnej oraz, o ile zostały ujawnione: numer jej księgi wieczystej, imię i nazwisko albo nazwę oraz adres podmiotu ewidencyjnego, obejmujący przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmujący obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, z zastrzeżeniem ust. 1a-1c.*

Wobec powyższego należy stwierdzić, że nałożony na PGWWP obowiązek, dotyczący przedłożenia mapy pogłądowej z zaznaczonymi granicami i numerami ewidencyjnymi działek, nie wynika z ww. regulacji normatywnych.

Ponadto zwrócenia uwagi wymaga, że w zaskarżonym postanowieniu RDOŚ w Bydgoszczy poza zobowiązaniem PGWWP do sporządzenia ww. dokumentu graficznego, w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nie przedstawił stosownej argumentacji dla nałożenia kwestionowanego przez PGWWP obowiązku. Należy zatem stwierdzić, że zaskarżony akt administracyjny, w zakresie podnoszonego punktu II.3., narusza art. 107 § 3 *kpa* w związku z art. 126 *kpa*, według którego uzasadnienie faktyczne decyzji/postanowienia powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji/postanowienia, z przytoczeniem przepisów prawa. Prawidłowe uzasadnienie rozstrzygnięcia powinno umożliwiać stronie zapoznanie się z motywami, którymi kierował się organ, a także kontrolę prawidłowości rozstrzygnięcia przez organ drugiej instancji. Ponadto, treść uzasadnienia winna obrazować szczegółowy tok rozumowania organu, które doprowadziło do nałożenia na wnioskującego konkretnych obowiązków, oraz wskazywać i wyjaśniać przesłanki faktyczne, jakimi kierował się organ.

Reasumując, faktem jest, że nałożony w punkcie II.3. zaskarżonego postanowienia obowiązek nie koresponduje z wymogami ustawowymi wyrażonymi w art. 74 ust. 1 *ustawy oos*. Mając ponadto na względzie, iż w ocenie tutejszego organu nie istnieją racjonalne przesłanki do nałożenia na PGWWP ww. obowiązku, jak również fakt, iż brak jest właściwego uzasadnienia w kwestionowanym rozstrzygnięciu, GDOŚ orzekł o jego uchyleniu i umorzeniu postępowania pierwszoinstancyjnego w tym zakresie.

Odnosząc się do żądania OTOP należy stwierdzić, że w ocenie GDOŚ postępowanie procedowane przez RDOŚ w Bydgoszczy w sprawie stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia będące częścią postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostało przeprowadzone prawidłowo. Kontrolowane postanowienie nie zawiera uchybień, które mogłyby stanowić podstawę jego uchylenia. W opisanym wyżej stanie prawnym i faktycznym należy stwierdzić, że organ I instancji w sposób prawidłowy nałożył na PGWWP obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w oparciu o kryteria, o których mowa w art. 63 ust. 1 *ustawy oos*. Obowiązek ten dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco

Sporną kwestię pomiędzy stanowiskiem tutejszego organu a stanowiskiem Skarżących, przesądzającą o utrzymaniu postanowienia RDOŚ w Bydgoszczy nakładającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia, stanowią żądania dotyczące nałożenia na PGWWP dodatkowych obowiązków - niewynikających z obowiązujących przepisów prawa zawartych w *ustawie ooś*.

Odnosząc się do żądania Stowarzyszenia, dotyczącego przeprowadzenia badań terenowych w zakresie walorów przyrody ożywionej, znajdujących się w zasięgu prognozowanego oddziaływania omawianego przedsięwzięcia, zgodnie ze wskazaniami metodycznymi inwentaryzacji zawartymi w serii wyszczególnionych przewodników metodycznych, należy uznać, iż jest ono niezasadne. Artykuł 66 *ustawy ooś* szczegółowo określa obligatoryjne elementy wchodzące w skład zakresu raportu ooś, stanowiącego dokument, w oparciu o który wydawana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepisy ww. aktu normatywnego nie ograniczają przy tym autora raportu ooś w sposobie wyboru metodyki badawczej względem każdego z analizowanych komponentów środowiska. Powyższe pozwala stwierdzić, że żądanie Stowarzyszenia w przedmiocie nałożenia przez RDOŚ w Bydgoszczy na PGWWP obowiązku dotyczącego sposobu pozyskiwania informacji z inwentaryzacji przyrodniczej do raportu ooś według metodyk wynikających z opracowań naukowych, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Należy również zaznaczyć, że wyszczególnione przez skarżący podmiot opracowania naukowe nie posiadają waloru normatywnego, wobec czego nie mogą w sposób bezpośredni wywoływać skutków wobec podmiotów ubiegających się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W tym miejscu zwrócenia uwagi wymaga obowiązek wynikający z art. 66 ust. 1 pkt 8 *ustawy ooś*, według którego w raporcie o oddziaływaniu na środowisko konieczne jest przedstawienie opisu metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę. Niewykluczone zatem jest, iż PGWWP u skorzysta z wytycznych metodycznych zawartych we wskazanych przez Stowarzyszenie opracowaniach, jednak nie istnieją przeszkody do posłużenia się innymi sposobami analizy stanu środowiska oraz prognozowania ewentualnych oddziaływań.

W ocenie GDOŚ żądanie Stowarzyszenia dotyczące sposobu *wykonania aktualnych badań terenowych w zakresie koniecznym dla sporządzenia raportu – tj. w cyklu catorocznym, z uwzględnieniem stanu po przejściu w końcu maja 2014 r. Wisłą Dolną wezbrania, przekraczającego stany alarmowe wód. Tym samym - oznacza to konieczność poznania rozmieszczenia występowania ptaków lęgowych na terenie objętym badaniami w sezonie lęgowym 2015 roku*, z analogicznych do wskazanych powyżej względów, również nie zasługuje na uwzględnienie.

Obowiązkiem organu I instancji w procedurze oceny oddziaływania na środowisko jest między innymi analiza czy sposób gromadzenia i przetwarzania danych służących do weryfikacji bieżącego stanu środowiska oraz prognozowania oddziaływań związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia, uwzględniał stan współczesnej wiedzy, istniejące możliwości techniczne oraz dostępność danych. Sam fakt, że raport ooś może być niepełny wskutek nieuwzględnienia żądań Stowarzyszenia czy też, że nie zgadza się z nim strona, nie jest

które zostało wniesione przedwcześnie (w okolicznościach gdy Towarzystwo oraz Stowarzyszenie żądały uzupełnienia przedmiotowego postanowienia RDOŚ w Bydgoszczy – pisma z dnia 21 lipca 2014 r.). Według OTOP termin na wniesienie zażalenia dla wszystkich stron postępowania powinien być liczony zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 111 § 2 *k.p.a.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Kr 1204/17, orzekł, że *przepisy art. 111 § 2 i art. 129 § 2 k.p.a. należy interpretować i stosować łącznie. Odwołanie lub odwołania wniesione zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. pozostają - niezależnie od ewentualnego postępowania rektyfikacyjnego wobec zaskarżonej decyzji - skuteczne; nie "stają się" niedopuszczalne (notabene, trudno byłoby sobie wyobrazić, a tym bardziej racjonalnie uzasadnić proces "przekształcania się" odwołania zrazu "dopuszczalnego" w odwołanie "niedopuszczalne"). W przypadku uruchomienia trybu rektyfikacyjnego z art. 111 k.p.a. i zakończenia go postanowieniem przewidzianym w § 1b tego przepisu dla stron, które nie wniosły odwołania zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a., otwiera się "druga szansa" na jego wniesienie. Lege non distinguente dotyczy to zarówno sytuacji, gdy wydano postanowienie o uzupełnieniu decyzji, jak i sytuacji, gdy wydano postanowienie odmowne (choć w tej drugiej sytuacji, w odniesieniu do stron, które nie składały wniosku o uzupełnienie decyzji, można mieć wątpliwości, czy jest to racjonalnie uzasadnione). Strona lub strony, które odwołanie wniosły zawniasu, mogą oczywiście - w reakcji na wspomniane postanowienie - uzupełnić lub zmodyfikować swoje stanowisko, ale nie można od nich tego wymagać. Nie można też uzależnić uruchomienia administracyjnego toku instancji od ponownego wniesienia przez nich odwołania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt: I OSK 2005/18). Art. 111 § 2 *k.p.a.* nie przesuwają, lecz przedłużają początek biegu terminu do wniesienia odwołania. Dlatego organ ma obowiązek rozpatrzyć złożone w terminie ogólnym odwołania. W związku z powyższym poruszony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez GDOŚ art. 7, art. 11 § 2, art. 126, art. 134 oraz art. 144 *k.p.a.* nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach oraz orzecznictwie sądowo - administracyjnym.*

W ocenie GDOŚ, organ I instancji w sposób szczegółowy odniósł się do ustaleń faktycznych mających miejsce w przedmiotowej sprawie, wskazując m.in. zaistniałe w trakcie prowadzonego postępowania okoliczności, jak również wnioski wynikające z analizy karty informacyjnej przedsięwzięcia. Celem postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest ustalenie, w jaki sposób planowane przedsięwzięcie oraz jego warianty będą oddziaływać na bieżący stan środowiska, czy jego realizacja jest możliwa w świetle obowiązujących przepisów prawa oraz czy konieczne jest zastosowanie środków minimalizujących skutki powstających niekorzystnych oddziaływań. Wymienione powyżej aspekty badane są w ramach oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzanej na podstawie aktualnych analiz sporządzanych względem poszczególnych komponentów środowiska. Zatem żądania zawarte w zażaleniach Stowarzyszenia oraz Towarzystwa aby raport oos został sporządzony w oparciu o ściśle określone metodyki oraz dla skonkretyzowanego wariantu, jak również żądanie OTOP o uchyleniu przedmiotowego postanowienia RDOŚ w Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2014 r., znak: WOO.4210.7.2014.ADS.37,