



Warszawa, dnia 12 sierpnia 2021 r.

MINISTER KLIMATU I ŚRODOWISKA

DIŚ-III.61.1.2021.16

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), dalej: „Kpa”, w związku z art. 59 ust. 1 pkt 1, art. 71, art. 72 ust. 1 pkt 18 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 2021 r., poz. 247 z późn. zm.), dalej: „ustawa oos”, po rozpatrzeniu odwołań: Stowarzyszenia Ekologiczno – Kulturalnego Klub Gaja z dnia 13 stycznia 2018 r., Towarzystwa Ochrony Przyrody z dnia 15 stycznia 2018 r., Fundacji Greenmind z dnia 25 stycznia 2018 r., Towarzystwa na Rzecz Ziemi z dnia 25 stycznia 2018 r., Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków z dnia 26 stycznia 2018 r., Towarzystwa Przyrodniczego Alauda z dnia 30 stycznia 2018 r., Klubu Przyrodników z dnia 30 stycznia 2018 r., oraz Fundacji WWF Polska z dnia 30 stycznia 2018 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r., Nr 124/2017, znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.29 o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka”,

uchylam w całości zaskarżoną decyzję i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji

UZASADNIENIE

Postępowanie wszczęte zostało na wniosek Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie (obecnie: Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie) (zwanego dalej: „Inwestorem”) z dnia 28 grudnia 2016 r. We wniosku wskazano, że dołączono do niego raport OOŚ wraz z mapą sytuacyjno-wysokościową z zaznaczonym przebiegiem granic terenu, na którym zaplanowano przedsięwzięcie oraz obejmującą obszar, na który będzie ono oddziaływać.

Wariantem lokalizacyjnym inwestorskim jest „Siarzewo”, w km 706 – 707 rzeki Wisły. Projektowany stopień wodny Siarzewo, dalej: „inwestycja”, ma zostać zlokalizowany w obrębie gminy Raciążek w powiecie aleksandrowskim (lewy brzeg) oraz gminy Czernikowo w powiecie toruńskim (prawy brzeg). Informację o wszczęciu postępowania RDOŚ upublicznił obwieszczeniem z dnia 29 grudnia 2016 r., znak: WOO.4233.3.2016.KŚ. Obwieszczenie to zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń RDOŚ, a także zostało skierowane do ogłoszenia do Urzędu Gminy Czernikowo, Urzędu Gminy Raciążek, Urzędu Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą, Urzędu Gminy Fabianki, Urzędu Gminy Bobrowniki, Urzędu Gminy Obrowo, Urzędu Gminy Lubicz, Urzędu Gminy Włocławek, Urzędu Miasta Włocławek, Urzędu Gminy Lubanie, Urzędu Gminy Waganiec, Urzędu Miejskiego w Ciechocinku, Urzędu Miasta

Nieszawa, Urzędu Gminy w Aleksandrowie Kujawskim, tj. w gminach, w których przewidziano realizację inwestycji, dalej: „gminy współpracujące”.

Po przeprowadzeniu analizy wniosku i dołączonych do niego załączników, w tym raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej: „raport OOS”), pismem z dnia 14 marca 2017 r., znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.5, RDOŚ wezwał Inwestora do przedłożenia uzupełnienia informacji wskazanych w tym raporcie. W dniu 31 lipca 2017 r. Inwestor przedłożył jednolity raport OOS, tj. zawierający treści jego pierwotnej wersji oraz niezbędnych uzupełnień. Jak wynika z pisma, jednolity tekst raportu OOS stanowi odpowiedź na zakres oczekiwanych przez RDOŚ wyjaśnień.

Pismem z dnia 22 sierpnia 2017 r., znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.6, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte ustawy oos, RDOŚ wystąpił do Kujawsko – Pomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy, dalej: „PWIS”, z wnioskiem o zaopiniowanie oraz określenie uwarunkowań realizacji inwestycji, o czym powiadomił strony poprzez obwieszczenie (znak: WOO 4233.3.2016.KŚ.7). Obwieszczenie to wywieszono zostało w siedzibie Organu I instancji oraz gmin współpracujących, z wyjątkiem Urzędu Gminy Dobrzyń nad Wisłą oraz Lubicz. PWIS przedstawił opinię pismem z dnia 12 września 2017 r. znak: NNZ.9022.1.460.2017. PWIS w swojej opinii wskazał, że w Raporcie OOS całkowicie pominięto fakt, że w obszarze podniesienia się poziomu wód gruntowych spowodowanego piętrzeniem wody w Wiśle, znajdują się istniejące cmentarze. Brak jest oceny oddziaływania na te cmentarze, a także nie wskazano sposobu przeprowadzenia działań naprawczych. Stąd PWIS nakazał w dalszych etapach opracowania dokumentacji przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich cmentarzy znajdujących się w obszarze prognozowanego podniesienia się poziomu wód gruntowych oraz przeprowadzenie działań naprawczych.

Obwieszczeniem z dnia 22 sierpnia 2017 r., znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.8, RDOŚ podał do publicznej wiadomości informację o rozpoczęciu procedury z udziałem społeczeństwa oraz o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy, a także o możliwości składania uwag i wniosków do dnia 28 września 2017 r.. Organ I instancji odnotował wpływ uwag i stanowisk społeczeństwa, do których odniósł się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Inwestor pismem z dnia 9 października 2017 r. złożył uzupełnienie do treści raportu OOS stanowiące odpowiedź na wezwanie organu I instancji z dnia 6 września 2017 r., znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.10. Następnie organ ten prawdopodobnie wezwał stronę do złożenia wyjaśnień dotyczących przedłożonego uzupełnienia. Podjęcie tej czynności nie jest pewne z uwagi na niedołączenie do akt sprawy wezwanie w tej sprawie. Jedynie z odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 30 października 2017 r. wynika, że organ wezwał stronę do wyjaśnień drogą mailową. Do pisma dołączono odpowiedzi na uwagi organu.

Obwieszczeniem z dnia 23 października 2017 r., znak: WOO.4202.3.2016.KŚ.20, RDOŚ zawiadomił strony o zakończeniu zbierania materiałów i dowodów oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także wypowiedzenia się co do ich treści. Obwieszczenie uwidoczniono w urzędach współpracujących.

W sprawie ocenianej inwestycji stanowisko przedstawił także zespół roboczy ekspertów przyrodników Regionalnej Rady Ochrony Przyrody (w dniu 27 października 2017 r.) oraz zespół roboczy Regionalnej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko, działających przy RDOŚ (w dniu 30 października 2017 r.).

Obwieszczeniem z dnia 24 listopada 2017 r., znak: WOO.4202.3.2016.KŚ.24, RDOŚ ponownie podał do publicznej wiadomości informację o zakończeniu zbierania materiałów i dowodów oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także wypowiedzenia się co do ich treści. Obwieszczenie uwidoczniono, podobnie jak obwieszczenie z dnia 23 października 2017 r. Ponadto, organ I instancji nie występował ponownie do PWIS oraz nie

konsultował uzupełnień raportu OOS ze społeczeństwem, wskazując na nieistotność tych uzupełnień dla procesu opiniowania lub udziału społeczeństwa.

RDOŚ, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1, art. 71, art. 72 ust. 1 pkt 18, art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i oraz art. 82, art. 83 oraz art. 85 ustawy oos związku z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1377) oraz § 2 ust. 1 pkt 35 i pkt 36, a także § 3 ust. 1 pkt 5, pkt 7, pkt 60, pkt 62, pkt 65, pkt 86 lit. a oraz lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71) decyzją z dnia 29 grudnia 2017 r., Nr 124/2017, znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.29, ustalił środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji pn. „Budowa stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka”.

W decyzji organ szeroko uzasadnił podjęte rozstrzygnięcie. Organ powiadomił uczestników postępowania o wydaniu tej decyzji obwieszczeniem z dnia 29 grudnia 2017 r. umieszczonym w miejscach przyjętych w postępowaniu.

Odwołania od decyzji w przedmiotowym postępowaniu wnieśli:

1. Salar Sp. z o.o. – użytkownik obwodu rybackiego, pismo z dnia 11 stycznia 2018 r.,
2. Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja, pismo z dnia 13 stycznia 2018 r.,
3. Towarzystwo Ochrony Przyrody, pismo z dnia 15 stycznia 2018 r.,
4. Fundacja Greenmind, pismo z dnia 25 stycznia 2018 r.,
5. Towarzystwo na Rzecz Ziemi, pismo z dnia 25 stycznia 2018 r.,
6. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, pismo z dnia 26 stycznia 2018 r.,
7. Towarzystwo Przyrodnicze Alauda, pismo z dnia 30 stycznia 2018 r.,
8. Klub Przyrodników, pismo z dnia 30 stycznia 2018 r.,
9. Fundacja WWF Polska, pismo z dnia 30 stycznia 2018 r.

Rozpatrzenie odwołania Towarzystwa Ochrony Przyrody wymagało wezwania pismem z dnia 27 maja 2021 r., znak: DIŚ-III.61.1.2021.9 Wiesława Nowickiego do przedłożenia dokumentu potwierdzającego umocowanie podpisującego odwołanie do reprezentowania Towarzystwa w postępowaniu odwoławczym.

Organizacje społeczne uczestniczące w postępowaniu w swoich odwołaniach obszernie uzasadniły motywy zastosowanych środków odwoławczych. W przeważającej większości odwołujący zgłaszali uwagi dotyczące zakresu i kompletności przeprowadzonej oceny oddziaływania inwestycji na poszczególne elementy środowiska przyrodniczego, w szczególności w odniesieniu do przesłanek art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55 z późn. zm.), dalej: „ustawa o ochronie przyrody”, w tym do ustalonej kompensacji, a także sfery proceduralnej postępowania prowadzonego przez RDOŚ, rzutujące na legalność zaskarżonej decyzji.

W odwołaniach przedstawiono następujące zarzuty:

1. Odwołanie Fundacji WWF Polska:

- a. naruszenie art. 81 ust. 2 i 3 ustawy oos poprzez zezwolenie na realizację inwestycji znacząco oddziałującej na co najmniej 3 obszary Natura 2000 oraz zagrażającej co najmniej czterem jednolitym częściom wód powierzchniowych (JCWP) pomimo, że istnieją alternatywne rozwiązania korzystniejsze dla środowiska;
- b. naruszenie art. 45 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o ochronie przyrody poprzez wydanie decyzji, która narusza zakazy obowiązujące

- w stosunku do użytku ekologicznego „Zielona Kępa”, bez uzyskania wymaganego uzgodnienia właściwej rady gminy;
- c. naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 2 lit c ustawy ooś w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 Kpa poprzez nienałożenie w decyzji obowiązku monitorowania wpływu na siedliskakozy i różanki, pomimo, że z przeprowadzonej oceny oddziaływania wynika taka potrzeba;
 - d. naruszenie art. 82 ust 2 ustawy ooś w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 Kpa poprzez nie stwierdzenie konieczności przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji
2. Odwołanie Towarzystwa na rzecz Ziemi:
- a. naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 Kpa poprzez błędne ustalenie, że planowane przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000 położone w dorzeczu górnego biegu Wisły, w których przedmiotem ochrony jest losos atlantycki.
3. Odwołanie Klubu Przyrodników:
- a. nadrzędność interesu publicznego została założona a nie udowodniona;
 - b. nienależycie rozważono rozwiązania alternatywne np. dotyczące przeprojektowania i przebudowy stopnia Włocławek;
 - c. nie uwzględniono siedlisk przyrodniczych i gatunków wymagających uznania za przedmioty obszaru Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły, które nie zostały prawidłowo ujęte w standardowym formularzu danych (SDF);
 - d. nie ustalono jaki jest wpływ rumowiska pochodzącego obecnie z erozji wgłębnej i bocznej rzeki Wisły poniżej stopnia wodnego Włocławek na osadzanie się łach i wysp w Morzu Bałtyckim przy ujściu Wisły;
 - e. zaprojektowana kompensacja wymaga kilkudziesięciu lat aby odtworzyć kompletne funkcje niszczonego typu siedliska – łągów;
 - f. istnieje wysokie ryzyko, że kompensacje dla łągów zlokalizowane poniżej proponowanego zbiornika Siarzewo nie osiągną celu ze względu na rządowe plany rozbudowy drogi wodnej Wisły;
 - g. nałożono na inwestora, dopiero w decyzji, obowiązek ustalenia stanu faktycznego niektórych elementów przyrody i ustalenia zakresu oddziaływania na nie;
 - h. nie nałożono w decyzji obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji.
4. Odwołanie Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego Klub „Gaja”
- a. naruszenie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś – RDOŚ w Bydgoszczy przed wydaniem decyzji nie zasięgnął opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Aleksandrowie Kujawskim;
 - b. błędne ustalenie stanu faktycznego poprzez przyjęcie, że przedsięwzięcie służy ochronie życia i zdrowia ludzi oraz zapewnia bezpieczeństwo powszechne, co implikuje naruszenie art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Nie uzyskano bowiem opinii Komisji Europejskiej w okolicznościach, gdy zdiagnozowane znaczące negatywne oddziaływania dotyczy także siedliska priorytetowego w UE – nadrzecznych łągów topolowo-wierzbowych o kodzie 91E0;
 - c. naruszenie art. 85 ust 2 pkt 1 lit a) ustawy ooś w zw. art. 107 § 3 Kpa – w uzasadnieniu nie ustosunkowano się do wszystkich wniosków Klubu Gaja, jak również błędnie uzasadniono odmowę przeprowadzenia rozprawy otwartej dla społeczeństwa;

- d. naruszenie art., 85 ust. 2 pkt 1 lit b) ustawy ooś, poprzez niewyjaśnienie w uzasadnieniu decyzji w jaki sposób została uwzględniona opinia PWIS;
 - e. nie przeprowadzono postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
 - f. naruszenie art. 75 § 1, art. 78 § 1 oraz art. 84 § 1 Kpa – RDOŚ powinien powołać biegłych w celu przeprowadzenia dowodu na okoliczność słuszności wniosków zawartych w opinii dr. inż. Janusza Żelazińskiego nt. raportu OOS budowy stopnia na Wiśle poniżej Włocławka;
 - g. błędne zastosowanie działu VIIA ustawy ooś, w szczególności art. 136a tej ustawy – w związku z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy ooś
 - h. wobec nadania rygoru natychmiastowej wykonalności zaskarżonej decyzji, realizacja obowiązku określonego w jej pkt V.2.a określającym termin, w jakim Inwestor jest zobowiązany przeprowadzić analizę przedrealizacyjną, może się stać niewykonalna.
5. Odwołanie Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków:
- a. naruszenie art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy ooś w zw. z art. 545 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm., zwanej dalej: „Prawem wodnym”) – RDOŚ nie uzgodnił warunków realizacji omawianego przedsięwzięcia z organem współdziałającym, właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych;
 - b. raport OOS został sporządzony niezgodnie z wymogiem art. 66 ust. 1 lit a ustawy ooś – nie przedstawiono charakterystyki omawianego przedsięwzięcia i warunków jego planowanej eksploatacji w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w art. 16 pkt 34 Prawo wodne;
 - c. naruszono art. 85 ust. 2 pkt 1 lit b) – brak wystarczającej informacji w jakim stopniu zostały wzięte pod uwagę (a w jakim nie) ustalenia zawarte w raporcie OOS; ponadto brak ustosunkowania się do uzgodnienia organu specjalistycznego w zakresie gospodarki wodnej – bo nie zostało ono uzyskane;
 - d. naruszono art. 7 Kpa poprzez niewyjaśnienie stanu faktycznego;
 - e. sentencja zawierająca ustalone środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia nie odpowiada uzasadnieniu tej decyzji;
 - f. wydana decyzja narusza ustalenia aktów prawa miejscowego, tj. zarządzeń RDOŚ i RDOŚ w Gdańsku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły;
 - g. kompensacja w zakresie siedlisk lęgowych rybitwy (w wymiarze ok. 62% aktualnej powierzchni) oraz stworzenia wysp zastępczych dla gniazdowania rybitw, mew i siewczek jest niewłaściwa i niezgodna z aktualnym stanem wiedzy; zaskarżona decyzja nie zawiera odniesienia do głównych przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000;
 - h. nie uzasadniono odstąpienia od nałożenia obowiązku monitorowania w fazie realizacji i eksploatacji stanu populacji chronionego w UE minoga rzecznego oraz udatności kompensacji siedlisk tego gatunku.
6. Odwołanie Fundacji Greenmind:
- a. naruszenie art. 33 ust 1 w zw. z art. 78 ust. 1 ustawy ooś poprzez uniemożliwienie społeczeństwu ustosunkowania się do uzupełnień raportu OOS złożonych po dniu 1 października 2017 r.;

- b. naruszenie art. 80 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy ooś w zw. z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kpa poprzez wydanie decyzji, mimo braku odpowiedniego opisu i analizy wariantów alternatywnych;
- c. naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy ooś poprzez brak nałożenia obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko;
- d. naruszenie art. 82 pkt 1 ustawy ooś w związku z art. 34 ustawy o ochronie przyrody poprzez wydanie decyzji mimo, że z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że może ono znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000 i nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody;
- e. naruszenie art. 81 pkt 3 ustawy ooś w związku z art. 56, art. 57, art. 61 oraz art. 68 pkt 1, 3 i 4 ustawy Prawo wodne poprzez wydanie decyzji, mimo że z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 ustawy Prawo wodne oraz nie są spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy;
- f. naruszenie art. 80 ustawy ooś w związku z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kpa poprzez wydanie decyzji, mimo niezbrania kompletu informacji pozwalających na odpowiednią ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- g. naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy ooś w zw. z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kpa poprzez brak wyczerpującej oceny powiązań przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami;
- h. naruszenie art. 82 ust. 2 pkt a w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 9 ustawy ooś poprzez nieprawidłowe określenie działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko;
- i. naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. e w związku z art. 63 ust. 1 pkt 3 lit b w związku z art. 104 ust 1 ustawy ooś w związku z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kpa poprzez błędne wykluczenie możliwości oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko poza granicami Polski, oraz nieprzeprowadzenie postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- j. naruszenie art. 108 § 1 Kpa poprzez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, mimo, że nie zostały spełnione przesłanki wymienione w tym przepisie.

7. Odwołanie Towarzystwa Przyrodniczego Alauda:

- a. naruszenie art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w zakresie analizy rozwiązań alternatywnych oraz działań kompensacyjnych, które nie zapewniają spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000;
- b. naruszenie art. 66, art. 80, art. 81 ustawy ooś – raport zawiera znaczące braki merytoryczne i faktyczne;
- c. naruszenie art. 107 § 3 Kpa – uzasadnienie decyzji nie zawiera faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których odmówił wiarygodności innym dowodom;
- d. naruszenie art. 108 § 1 Kpa – nie są udowodnione i wystraszająco uzasadnione przesłanki zawarte w przedmiotowym artykule Kpa;

- e. naruszenie art. 7 Kpa – nie podjęto wszelkich niezbędnych działań koniecznych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli;
- f. naruszenie art. 77 § 1 i art. 80 Kpa – zarówno organ prowadzący postępowanie jak i organy opiniujące nie zebrały i nie rozpatrzyły wyczerpującego materiału dowodowego.

Podsumowując zarzuty odwołujących się należy wskazać, że dotyczą one przede wszystkim oceny wpływu inwestycji na możliwość zachowania gatunków ichtiofauny, awifauny oraz siedlisk przyrodniczych, w tym siedlisk tych gatunków, we właściwym stanie ochrony, a stanowiących przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji. Odwołujący zarzucali także, że zakres przewidzianej kompensacji nie wyczerpuje potrzeb występujących w tym obszarze gatunków i siedlisk przyrodniczych, a w niektórych miejscach skuteczność zaprojektowanej kompensacji jest wątpliwa lub nieadekwatna do przedmiotu ochrony, względem którego tę kompensację przewidziano. Wskazywali także na błędy i nieścisłości w zakresie analizy wariantów i rozwiązań alternatywnych. Odwołujący podnosili również zarzuty dotyczące sfery proceduralnej postępowania.

W toku postępowania organ odwoławczy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1, art. 71 oraz art. 72 ust. 1 pkt 18 ustawy o oś, w związku z § 2 ust. 1 pkt 35 i pkt 36, a także § 3 ust. 1 pkt 5, pkt 7, pkt 60, pkt 62, pkt 65, pkt 86 lit. a oraz lit. c rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (w brzmieniu jak wyżej), przedsięwzięcie Inwestora zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – co licuje z informacjami zamieszczonymi we wniosku. Inwestycja taka, wymaga wobec tego, wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ocenia wnioski raportu OOS, stwierdzając dopuszczalność wariantu(ów) inwestycyjnych, obligatoryjnie opisanych w dokumentacji przedsięwzięcia. Ustalając środowiskowe uwarunkowania organ ochrony środowiska kieruje się oceną własną, wnioskami raportu OOS, uwzględnia opinię organów uczestniczących oraz wynik postępowania z udziałem społeczeństwa. W ocenie Ministra, zaskarżona decyzja nie wyczerpuje wymagań dotyczących oceny wariantowej oraz oceny przyrodniczej i związanej z nią kompensacji, a także została wydana z naruszeniem procedury w zakresie uzyskania opinii innych organów oraz udziału społeczeństwa.

Istotą postępowania organu II instancji, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania wyrażoną w art. 15 Kpa, jest nie tyle kontrola rozstrzygnięcia organu I instancji, ale wtórne przeprowadzenie całości postępowania. Z uwagi na fakt, że po wniesieniu środka odwoławczego postępowanie merytoryczne jest otwarte do ponownego orzekania, powstaje „obowiązek traktowania postępowania przed organem II instancji jako powtórzenia rozpatrywania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Rozstrzygnięcie organu II instancji jest takim samym aktem stosowania prawa, jak rozstrzygnięcie organu I instancji, a działanie organu II instancji nie ma charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym, równoważnym

działaniu organu I instancji” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, z dnia 6 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 584/15. Organ II instancji dokonuje analizy całości materiału dowodowego przedstawionego zarówno przez wnioskodawcę (Inwestor) oraz organ rozpatrujący niniejszą sprawę w I instancji (RDOŚ). Za wypracowaną i utrwaloną oceną orzecznictwa można przytoczyć, że postępowanie organu II instancji powoduje „konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a nie ograniczenie się jedynie do weryfikacji decyzji organu I instancji. Organ odwoławczy jest tak samo jak organ I instancji (stosownie do treści art. 140 Kpa) związany art. 7, art. 77, art. 80, art. 107 § 3 Kpa i ma obowiązek rozpoznać sprawę w oparciu o całokształt materiału dowodowego. Powinien więc rozstrzygnąć wszystkie dowody zgromadzone w aktach sprawy (w prowadzonym zarówno przez organ I instancji, jak i organ II instancji postępowaniu administracyjnym)” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt: VII SA/Wa 441/07. Tym samym, materiałem dowodowym rozpatrywanym w postępowaniu odwoławczym może być również treść odwołania, czy jak w tym przypadku – odwołań, które co prawda nie wymaga uzasadnienia (art. 128 Kpa), ale może wnosić do sprawy istotne elementy pominięte przez organ I instancji.

Wspomniana zasada dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym, w połączeniu z regulacjami zawartymi w art. 138 § 1 oraz § 2 Kpa powoduje, że organ II instancji nie jest związany granicami odwołania – wytyczoną m.in. przez treść zarzutów i żądań stron – i prowadzi właściwe postępowanie mając na uwadze całokształt zagadnień z nim związanych – rozważając tak zagadnienia materialno-prawne, jak i procesowe. Istotne wobec tego jest, że organ II instancji, przeprowadza postępowanie od nowa, jak bowiem wynika z oceny judykatury „zgodnie z zasadą dwuinstancyjności (...) organ odwoławczy jest obowiązany merytorycznie sprawę rozpoznać na nowo w jej całokształcie” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2004 r., sygn. akt I SA 768/03.

W odniesieniu do Salar Sp. z o.o., Minister nie znalazł podstaw do uznania ww. podmiotu za stronę postępowania, ani uczestnika na prawach strony w przedmiotowym postępowaniu. W związku z tym decyzją znak: DIŚ-III.61.1.2021.15 organ odwoławczy orzekł o umorzeniu postępowania odwoławczego z powodów podmiotowych.

Rozpatrzenie odwołania Towarzystwa Ochrony Przyrody wymagało wezwania pismem z dnia 27 maja 2021 r., znak: DIŚ-III.61.1.2021.9 Wiesława Nowickiego do przedłożenia dokumentu potwierdzającego umocowanie podpisującego odwołanie do reprezentowania Towarzystwa w postępowaniu odwoławczym. Pomimo skutecznego doręczenia wskazanego wyżej wezwania nie przedłożono żądanego pełnomocnictwa. W związku z tym organ odwoławczy pozostawił odwołanie bez jego rozpoznania, o czym powiadomiono wnoszącego odwołanie pismem znak: DIŚ-III.61.1.2021.14.

Wracając do powodów decydujących o rodzaju podjętego rozstrzygnięcia w toku postępowania odwoławczego, w pierwszej kolejności wskazać należy na uchybienia proceduralne mające miejsce w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, dotyczące przede wszystkim udziału społeczeństwa w postępowaniu, a także polegające na niezyskaniu opinii PWIS po uzupełnieniach dokonanych w raporcie OOS. Przy czym uchybienia formalne obejmowały również szereg innych czynności, co zostanie wyjaśnione poniżej w treści uzasadnienia.

Zastrzeżenia organu odwoławczego wzbudziły nieprawidłowości w upublicznianiu przez RDOŚ informacji, co świadczy o niezapewnieniu stronom postępowania należytego zawiadomienia o każdej czynności w przedmiotowej sprawie. Przy części odsyłanych obwieszczeń nie można ustalić daty zdjęcia obwieszczenia. Natomiast w analizowanych aktach sprawy brak jest dokumentów wskazujących na podjęcie działań przez organ I instancji zmierzających do ustalenia jaka była faktyczna data wywieszenia, bądź zdjęcia danego

obwieszczenia. Należy przy tym nadmienić, że część dat nie może zostać uznana jako wiarygodna ze względu na późniejsze ich skorygowanie oraz nieparafowanie tych zmian przez upoważnioną do tego osobę. Zauważyć należy, że organ I instancji nie dysponował częścią obwieszczeń przed wydaniem zaskarżonej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dopiero wiele miesięcy po wydaniu decyzji, tj. w dniu 31 sierpnia 2018 r., podjęto czynności zmierzające do zwrotu obwieszczeń). Tym samym, organ I instancji nie był w posiadaniu dokumentów, na podstawie których mógł stwierdzić, czy strony postępowania były skutecznie zawiadomione o każdej czynności w przedmiotowej sprawie.

W przypadku Urzędu Gminy Raciążek, na prośbę RDOŚ z dnia 31 sierpnia 2018 r. o zwrot obwieszczeń, w odpowiedzi zwrotnej wskazano, że jedno z nich nie wpłynęło do urzędu.

Odnosząc się do sposobu podania informacji do publicznej wiadomości, należy zauważyć również, iż obwieszczenie RDOŚ z dnia 22 sierpnia 2017 r., znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.8, nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 33 ustawy ooś, gdyż nie wskazano organu właściwego do rozpatrzenia uwag i wniosków. Ponadto, należy zauważyć, że przedmiotowe obwieszczenie nie zostało uwidocznione w części urzędów przez cały okres wymagany dla tej czynności. Obwieszczenie to zawierało klauzulę: „zawiesić od dnia wpływu do 28 września 2017 r.”. Przede wszystkim niezrozumiałe jest stanowisko RDOŚ narzucające termin, do którego obwieszczenie miało zostać wywieszane. Tak przyjęte rozwiązanie nie gwarantowało wszystkim gminom jednakowego czasu na zapoznanie się z treścią obwieszczenia. Należy też zauważyć, że Urząd Gminy w Oborowie oraz Urząd Gminy Włocławek nie dotrzymały wyznaczonego terminu, kończąc upublicznienie obwieszczenia w dniu 18 września 2017 r. Również w Gminie Lubanie, zgodnie z posiadaną w aktach kopią obwieszczenia, zostało ono upublicznione w dniach 29 sierpnia – 13 września 2017 r., natomiast w wyniku prośby RDOŚ skierowanej do gmin po wydaniu zaskarżonej decyzji, Urząd Gminy w Lubanie mailowo podał datę 29 września 2017 r. W przypadku 5 urzędów nie podano początkowej daty wywieszenia przedmiotowego obwieszczenia.

Ponadto należy zauważyć, iż obwieszczenie dotyczące możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wniesienia uwag z dnia 22 sierpnia 2017 r. znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.8, uwidoczniono w siedzibie organu I instancji (choć też brak jest daty wywieszenia), oraz w urzędach współpracujących, z wyjątkiem Urzędu Gminy Dobrzyń nad Wisłą oraz Lubicz. Wnosić należy na podstawie materiału dowodowego, że pominięcie tych dwóch gmin wynika ze zmiany lokalizacji inwestycji, co można stwierdzić porównując treść raportu OOS z 2016 r. (str. 37) złożonego przy wniosku z raportem ujednoczonym z lipca 2017 r. (str. 23). W takich okolicznościach jednak całkowicie niezrozumiałe są działania organu I instancji skutkujące ponownym kierowaniem kolejnych obwieszczeń do tych gmin, co może sugerować, że jednak procedowany jest wniosek z 2016 r. Wygląda to na dość przypadkowe działania organu.

Udział społeczeństwa nie został też ponownie zagwarantowany po dwukrotnym dokonaniu uzupełnień raportu OOS, co sprawia, że cel udziału społeczeństwa w przedmiotowym postępowaniu nie został osiągnięty. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 lutego 2016r., sygn. akt: II SA/Kr 1578/15, który w odniesieniu do raportu oddziaływania na środowisko stwierdza, że: „jeżeli dokument ten jest uzupełniany, to zdaniem Sądu, ta okoliczność także powinna być podana do publicznej wiadomości i odpowiednio procedowana. Z obowiązkiem umożliwienia społeczeństwu zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy, w tym z treścią raportu, wiąże się również obowiązek podania przez organ do publicznej wiadomości informacji o sposobie i miejscu składania uwag i wniosków i wyznaczenia 21-dniowego terminu na ich składanie (art. 33 ust. 1 pkt 7 ustawy z 3 października 2008 r.)”. Podsumowując, po analizie materiału dowodowego w części dotyczącej upubliczniania informacji dotyczącej prowadzonego postępowania, stwierdzić należy, że obwieszczenia dotyczące podejmowanych czynności nie

były upublicznianie w sposób zapewniający udział społeczeństwa w postępowaniu. W części gmin obwieszczenia były wywieszane w sposób prawidłowy, w części okres wywieszenia był zbyt krótki, w jeszcze innych w ogóle brak pełnych danych na ten temat. W przypadku jeszcze innych brak jest informacji zwrotnych, a w niektórych przypadkach obwieszczenia nie zostały do gmin skierowane. Takie działanie stanowi więc podważenie zasady zaufania do władzy publicznej, tym samym stwierdzić należy, że doszło do naruszenia art. 8 Kpa § 1, art. 9, art. 10 § 1 Kpa. Zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś, jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, 10-19 i 21-23.

W toku postępowania organ I instancji wystąpił do PWIS z prośbą o opinię wyłącznie w odniesieniu do raportu OOS w wersji ujednoliconej, w lipcu 2017 r. Błędnie przy tym uznał, po przedłożeniu uzupełnień raportu OOS z dnia 9 października 2017 r., a następnie wyjaśnień do nich z dnia 30 października 2017 r., że nie ma konieczności ponownego wystąpienia do tego organu. Co prawda organ wspomnianej inspekcji przedstawia jedynie opinię, ale jej uzyskanie przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest warunkiem koniecznym postępowania. W myśl art. 78 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte i lit. b powołanej ustawy ooś, organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwym do wydawania opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 2, jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny – w odniesieniu do sztucznych zbiorników wodnych oraz innych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Z powyższego wynika, że organem właściwym do zajęcia stanowiska w sprawie wydania opinii był PWIS. Zgodnie z art. 77 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy ooś, organ I instancji występując o opinię, zobowiązany był do przedłożenia raportu OOS, to jest z uwagi na brzmienie tego przepisu – tego dokumentu w brzmieniu przyjętym przez organ I instancji, jako kompletny, a więc nadany ostatnią poprawką. Poza kompetencją organu wnoszącego o opinię pozostaje ocena, czy ewentualne poprawki raportu pojawiające się po uzyskaniu opinii organu państwowej inspekcji sanitarnej są nieistotne z punktu widzenia wydawanej przez ten organ opinii. Należy wyjaśnić, że konieczność zasięgnięcia opinii danego organu w jakimkolwiek postępowaniu wynika z jego kompetencji w opiniowanym zakresie. Zatem ocena istotności zmian dokonanych we wniosku w kontekście wcześniej wydanej opinii, w tym przypadku zmian dokonanych w raporcie OOS, podlega wyłącznie ocenie organu opiniującego. Oparcie zaskarżonej decyzji na treści opinii organu PWIS, wydanej w stosunku do niekompletnego raportu OOS, stanowi o uchybieniu obowiązkowi do wystąpienia o tę opinię. W realiach sprawy, opinia, którą organ I instancji wziął pod uwagę, nie dotyczyła raportu OOS, na podstawie którego ostatecznie wydał zaskarżoną decyzję. Kompetencję do oceny kompletności tych opinii, stanowisk i uzgodnień posiadają wyłącznie wydające je organy. Minister nie może samodzielnie naprawić dostrzeżonej wady bez uszczerbku dla dwuinstancyjności postępowania i udziału w nim społeczeństwa (art. 33 ustawy ooś) szczególnie w okolicznościach sprawy dotyczących innych naruszeń proceduralnych. W tym zakresie Minister stwierdził, że organ I instancji naruszył zasady postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy może mieć istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Już z tego powodu zastosowanie rozstrzygnięcia kasatoryjnego w postępowaniu znalazło swoje uzasadnienie. Należy również zwrócić uwagę, że PWIS w swej opinii stwierdził, iż w dokumentacji całkowicie pominięto fakt, że w obszarze podniesienia się poziomu wód gruntowych spowodowanego piętrzeniem wody w Wiśle, znajdują się istniejące cmentarze. Brak jest oceny oddziaływania na te cmentarze, a także nie wskazano sposobu przeprowadzenia działań naprawczych. Stąd PWIS nakazał w dalszych etapach opracowania dokumentacji przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich cmentarzy znajdujących się w obszarze prognozowanego podniesienia się poziomu wód gruntowych oraz przeprowadzenie

działań naprawczych. Zalecenie to nie zostało zrealizowane. Nakładanie obowiązku przeprowadzenia wspomnianej inwentaryzacji już w decyzji oś stanowi niedopuszczalne uproszczenie postępowania. Nie tyle chodzi bowiem o sam fakt przeprowadzenia inwentaryzacji, ale o jej przeprowadzenie i na tej podstawie dokonanie oceny zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi oraz o zaplanowanie odpowiednich działań, które umożliwią uniknięcie negatywnych skutków oddziaływania obszarów istniejących cmentarzy, skutków które mogą wystąpić w związku z podniesieniem poziomu wód gruntowych. To zalecenie PWIS nie znajduje odzwierciedlenia w dalszych działaniach organu I instancji.

Na marginesie, z przywołanych wyżej okoliczności wynika, że nietrafne było stanowisko odwołujących się dotyczące pominięcia w zasięgnięciu opinii przez organ I instancji państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. W przedmiotowej sprawie zastosowanie ma art. 78 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte, a zatem konieczność zasięgnięcia opinii odnosi się do państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Podobnie, równie nietrafne było stanowisko dotyczące pominięcia etapu uzgodnienia warunków realizacji omawianego przedsięwzięcia z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych. Wypada zauważyć, że norma art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy o oś, weszła w życie w dniu 1 stycznia 2018 r., (przepis art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy o oś został dodany ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r. poz. 1566), a więc już po wydaniu przez organ I instancji zaskarżonej decyzji (por. art. 574 w z. z art. 545 ust. 1 ustawy Prawo wodne).

Organ odwoławczy zwraca również uwagę na nieprawidłowości związane ze zmianami dokonanyymi przez wnioskodawcę w raporcie OOS a dotyczącymi zmiany lokalizacji inwestycji. W raporcie z 2016 r. złożonym przy wniosku strony z dnia 28 grudnia 2016 r. na str. 37 wskazano gminy, na terenie których zlokalizowane będzie przedsięwzięcie. Wśród nich wymienione są gminy Dobrzyń nad Wisłą oraz Lubicz. Gminy te jednak nie są już wymieniane wśród takich gmin w raporcie ujednoczonym z lipca 2017 r. (str. 23 raportu). Powyższe prowadzi do wniosku, że doszło do zmiany lokalizacji inwestycji za czym nie podążyła zmiana wniosku z 2016 r. Wniosek pierwotny nie został zweryfikowany. Tym samym uznać należy, że istnieje brak zgodności pomiędzy wydaną przez RDOŚ decyzją a wnioskiem strony, co jest o tyle istotne, że decyzję oś wydaje się właśnie na jej wniosek. Dodatkowo, już tylko na marginesie, zwrócić należy uwagę, że wniosek strony dotyczył wyłącznie gminy Raciążek oraz Czernikowo, co nie było zgodne z dołączonym do tego wniosku raportu OOS, w którym jako teren lokalizacji przedsięwzięcia wymienionych zostało 14 gmin.

W aktach sprawy nie ma dokumentu stanowiącego uzupełnienie raportu OOS, co zostało dokonane przez inwestora pismem z dnia 9 października 2017 r. (w dokumentacji sprawy pozostaje wyłącznie pismo przewodnie). Organ odwoławczy jednak zdecydował o niepodejmowaniu kroków w celu uzupełnienia akt sprawy, bowiem rozliczne uchybienia formalne, które miały miejsce w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, skutkują koniecznością przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji. Uzupełnienie akt sprawy o wskazany dokument w toku postępowania odwoławczego nie wpłynie na rodzaj podjętego rozstrzygnięcia.

W świetle okoliczności wysyłania drogą mailową wezwania do strony postępowania do złożenia wyjaśnień – okoliczność ta wynika z treści odpowiedzi strony z dnia 30 października 2017 r. – należy wyjaśnić, że zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w treści art. 14 § 1 Kpa sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Natomiast odpowiednio do brzmienia § 2 przywołanego artykułu sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)

lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie przy czym treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Dodatkowo wyjaśnić należy, że w aktach sprawy nie ma żadnego dokumentu potwierdzającego wysłanie tego wezwania.

Analiza materiału dowodowego, w szczególności raportu OOS, charakterystyki przedsięwzięcia i wielokryterialnej analizy wariantów dla analizowanych lokalizacji i rozwiązań technicznych inwestycji ujawniła nieścisłości dotyczące uzgodnionego przez organ I instancji wariantu inwestycji. Przedwczesne byłoby więc szczegółowe rozsądzanie zagadnień materialnych przed wydaniem orzeczenia spełniającego wymagania formalne. Niemniej zwrócić należy uwagę na zastrzeżenia w stosunku do uzasadnienia dla przyjętego wariantu realizacji inwestycji, a pominięciu uzasadnienia dla rozwiązań alternatywnych, jak choćby rozważenia wariantu „Nieszawa”. Co prawda jest to wariant, który uzyskał mniejszą liczbę punktów w analizie wielokryterialnej wariantów lokalizacji i rozwiązań technicznych, ale okazuje się wariantem korzystniejszym środowiskowo i relatywnie zbliżonym ekonomicznie do wariantu „Siarzewo” (wariant inwestorski).

Wątpliwości budzi stanowisko organu I instancji dotyczące możliwości zastosowania odstępstwa z art. 34 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w stosunku do priorytetowych siedlisk sieci Natura 2000, doznających uszczerbku w wyniku realizacji inwestycji. Budowa nowego stopnia wodnego nie jest uzasadniana zagadnieniami zabezpieczenia krajowej sieci energetycznej, zdrowia i życia obywateli albo też bezpieczeństwa powszechnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, lecz bezpieczeństwem obiektu hydrotechnicznego znajdującego się we Włocławku. Oczywiście łączne ocenianie tych zagadnień z punktu widzenia całości inwestycji jest całkowicie zasadne i zasługuje na uwzględnienie, jednakże niekoniecznie z punktu widzenia zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do zachowania w stanie nie pogorszonym lub przywrócenia do stanu korzystnego składników sieci Natura 2000, dla których utworzono konkretne obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, a w dalszej konsekwencji specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszary specjalnej ochrony ptaków sieci Natura 2000. Zgodnie bowiem z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 21 lipca 2016 r. C-387/15 ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez (...) przedsięwzięcie na określonym terenie. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ I instancji ponownie zbada możliwość zastosowania odstępstw, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, pod kątem wykazania nadrzędnego interesu publicznego, w tym związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa powszechnego lub ochroną zdrowia i życia ludzi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wariant inwestorski doprowadzi na etapie eksploatacji do zniszczeń w świecie fauny i flory oraz ich siedlisk, dlatego wykluczenie innych rozwiązań, w tym także niewymienionych w raporcie OOS lub pominiętych przez Inwestora, jest niezbędne. Za nieudowodnione, w ocenie Ministra, okazuje się przyjęcie wariantu inwestorskiego jako najwłaściwszego, skoro istnieją inne, w tym taki, który osiąga lepszą ocenę środowiskową, mimo, że nie okazał się rozwiązaniem „kompromisowym”. Z całości dokumentacji wynika bowiem, że należy podjąć działanie w celu zabezpieczenia istniejącego obiektu hydrotechnicznego we Włocławku. Za rozwiązanie przyjęto inwestycję w wariantcie „Siarzewo”, który w ocenie inwestora jest kompromisem pomiędzy potrzebami ekonomicznymi, ekologicznymi i społecznymi – wyczerpuje zatem zagadnienie zrównoważonego rozwoju. Ministrowi trudno podzielić to założenie, choćby z powodu wyników oceny wielokryterialnej, nie zapominając o uproszczeniach przewidzianych w obszarze kompensacji. W kontekście istotnych szkód natury przyrodniczej na tym odcinku

rzeki przy braku wyczerpującego uzasadnienia podjętego rozwiązania, rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji można oceniać jako nienależycie udowodnione w rozumieniu art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 Kpa. Jak to dostrzeżono wcześniej, projektowana inwestycja obejmuje kilka przedsięwzięć, podczas gdy kluczowym jest tylko jedno, i to korzystające z określonych ułatwień związanych z charakterem inwestycji (bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i życie obywateli). W ocenie Ministra, zaskarżona decyzja nie wyjaśnia dlaczego inwestycje doraźne w miejscu istniejącego i zagrożonego obiektu hydrotechnicznego we Włocławku, nie stanowią rozwiązań alternatywnych dla inwestycji planowanej w wariantcie „Siarzewo”.

Zastrzeżenia Ministra wynikają również z uproszczeń i niepełności kompensacji przyrodniczej przewidzianej decyzją przy jednoczesnym założeniu bardzo wysokiej udatności zaplanowanych działań kompensacyjnych. Warto zauważyć, że szereg działań o charakterze kompensacyjnych przewidziano w ciągu wielu lat po zakończeniu inwestycji, podczas gdy ona sama potrwa około 5 lat w warunkach idealnych i niezakłóconych (por. str. 112 zaskarżonej decyzji). Rodzi to obawy organu II instancji o zachowanie integralności obszarów sieci Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły PLH040039 oraz Nieszawska Dolina Wisły PLH040012, a także Dolina Dolnej Wisły PLB040003, w rozumieniu art. 5 pkt 1d ustawy o ochronie przyrody, z uwagi na skalę przedsięwzięcia. Należy przy tym podkreślić, że zastosowanie środków kompensujących powinno co do zasady nastąpić przed rozpoczęciem inwestycji, to jest również w drodze ustalenia środowiskowych uwarunkowań, a więc przed rozpoczęciem inwestycji fizycznie. Ich rezultat musi być osiągnięty w chwili pojawienia się szkód na danym obszarze. W określonych okolicznościach, kiedy warunek ten nie może zostać całkowicie spełniony, wymagana jest dodatkowa rekompensata za zaistniałe w międzyczasie szkody. Zgodnie z dokumentem: „Zarządzanie obszarami Natura 2000. Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, opublikowanym w 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2019 r. Nr 33, str. 1), środki kompensujące powinny być precyzyjne i komplementarne do negatywnego wpływu przedsięwzięcia na dane gatunki lub siedliska. Kompensacja może polegać na rekonstrukcji podobnego siedliska lub na biologicznej poprawie stanu tego samego typu siedliska niespełniającego norm w obrębie istniejącego wyznaczonego obszaru, lub nawet na dodaniu do sieci Natura 2000 nowego obszaru o jakości porównywalnej do obszaru oryginalnego. Należy zatem uwzględnić również inne (być może po części zamiast dotychczas zaproponowanych), adekwatne i skuteczne, wedle posiadanej wiedzy, środki kompensujące i minimalizujące szkody przyrodnicze powodowane przez inwestycję, a w zasadzie jej wtórny skutek (spiętrzenie wód rzeki Wisły na odcinku od stopnia wodnego we Włocławku do nowego obiektu). Rozważania te powinny być przedmiotem postępowania z udziałem społeczeństwa, a z całą pewnością materiałem podlegającym ocenie na etapie poprzedzającym wydanie orzeczenia.

Wymaga również zwrócenia uwagi kolejne uchybienie formalne wyrażone okolicznością braku weryfikacji przez RDOŚ zasadności reprezentowania uczestników postępowania przez osoby podpisujące się w ich imieniu. I tak np. Towarzystwo Ochrony Przyrody zgłosiło swój akces w postępowaniu na prawach strony pismem z dnia 6 listopada 2017 r. podpisanym przez Wiesława Nowickiego jako przedstawiciela Towarzystwa. W aktach sprawy nie ma natomiast żadnego pełnomocnictwa udzielonego przez wskazane Towarzystwo podpisującej się pod pismem osobie. Na marginesie wskazać należy, że Wiesław Nowicki był aktywnym uczestnikiem postępowania – w aktach sprawy jest szereg jego wniosków również bez dołączonego pełnomocnictwa.

Wątpliwości budzi również prawidłowość udzielenia pełnomocnictwa Januszowi Granatowiczowi przez Roberta Kęsy – p.o. Zastępcy Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Organ I instancji zaniechał zbadania prawa do jednoosobowego reprezentowania Inwestora przez osobę, która podpisała wniosek. Ponieważ w aktach brak jest dokumentów wskazujących umocowanie do jednoosobowego reprezentowania Inwestora przez p.o. Zastępcę

Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej należy uznać, że organ I instancji nie ustalili czy wniosek pochodził od strony.

Zaznaczyć należy, że w toku postępowania odwoławczego do organu wpłynęły dodatkowe materiały dowodowe od organizacji ekologicznych uczestniczących w postępowaniu na prawach strony. Rozstrzygając więc ponownie przedmiotową sprawę organ I instancji winien również rozpatrzyć wnioski dowodowe złożone w tym postępowaniu i w przypadku dopuszczenia przedłożonych materiałów jako dowodów w sprawie dokonać ich analizy pod kątem znaczenia dla rozstrzygnięcia.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ I instancji ponownie rozważy kompletność i realną wykonalność oraz skuteczność zaplanowanej i przewidzianej raportem OOS kompensacji i ewentualnie ją rozszerzy, kierując się potrzebą zapewnienia integralności obszarów Natura 2000 oraz spójnością sieci Natura 2000. Organ powinien także kompleksowo rozpoznać wnioski i uwagi zebrane w postępowaniu z udziałem społeczeństwa, a także w toku udziału stron i uczestników na prawach stron, przyjmując czytelne stanowisko w kwestiach przez te osoby i podmioty zgłaszane.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) służy stronie sprzeciw wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Ministra Klimatu (ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa), w terminie 14 dni od dnia doręczenia.

Wpis stały od sprzeciwu wnoszonego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wynosi 100 zł, a ponadto strona ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Zgodnie z art. 57 § 5 Kpa termin uważa się za zachowany jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;
- 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

Nadanie pisma w placówce innego operatora będzie skuteczne, o ile zostanie ono doręczone przed upływem terminu na jego złożenie.



Dyrektor
Departament Instrumentów
Środowiskowych

Małgorzata Kurtyka

Otrzymują:

1. Janusz Szpadzik - Pełnomocnik Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Energa Invest Sp. z o.o.
ul. Grunwaldzka 472. 80-309 Gdańsk
2. WWF Polska ul. Gandhiego 3, 02-645 Warszawa
3. Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne „Klub Gaja”, ul. Nad Wilkówką 24,43-365 Wilkowice
4. Fundacja „Greenmind”, ul. Kaleńska 7/33, 04-367 Warszawa
5. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków ul. Odrowąża 24. 05-270 Marki k. Warszawy
6. Klub Przyrodników ul. 1 Maja 22. 66-200 Świebodzin
7. Towarzystwo Przyrodnicze Alauda ul. Popiela 3/36, 87-100 Toruń
8. Towarzystwo na rzecz Ziemi ul. Leszczyńskiej 7. 32-600 Oświęcim

Pozostałe strony postępowania w trybie art. 49 § 1 Kpa

Do wiadomości:

1. RDOŚ w Bydgoszczy
ul. Dworcowa 81, 85-009 Bydgoszcz
2. a/a