



**SAMORZĄDOWE KOLEGIUM
ODWOŁAWCZE
w BYDGOSZCZY**



Bydgoszcz, dnia 30 września 2022 r.

SKO-4220/32/22

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy w składzie:

Przewodniczący - Jerzy Jamiolkowski
Członkowie - Joanna Frelichowska-Szarzyńska
- Tomasz Ruta

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 września 2022 r. odwołania Centralnej Grypy Energetycznej S.A. z siedzibą w Posadzie od decyzji Burmistrza Pakości z dnia 9 czerwca 2022 r., znak: KIO.6220.16.2019.PG, odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego pn. „Budowa w gminie Pakość, na terenie Żwirowni Wojdał, elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 80 MW składającej się z pływających na powierzchni wody paneli fotowoltaicznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w tym przyłączami energetycznymi, stacjami transformatorowymi, rozdzielnicami SN/SN i stacją GPO oraz liniami WN oraz postanowień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska znak: WOO.4220.2020HN.3 z dnia 22 grudnia 2020 roku i znak: WOO.4221.172.2021.HN.2 z dnia 21 września 2021 r., odmawiających uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia; na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570) oraz art. 138 § 2 w zw. z art. 7, art. 8 § 1, art. 77 § 1, art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) oraz art. 71 ust. 2 pkt 1, art. 77 ust. 1, art. 80 ust. 1, art. 81 ust. 2 i 3, art. 85 u.i.o.ś. ustawy z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247) i § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1839),

orzeka:

- uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

U Z A S A D N I E N I E

Burmistrz Pakości decyzją z dnia 09 czerwca 2022 r. wydaną w sprawie znak: KIO.6220.16.2019.PG, po ponownym rozpatrzeniu sprawy w związku z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2021 r. znak: SKO-4220/19/21, odmówił Centralnej Grupie Energetycznej S.A. ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia pn. „Budowa w gminie Pakość, na terenie Żwirowni Wojdał, elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 80 MW składającej się z pływających na powierzchni wody paneli fotowoltaicznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w tym przyłączami energetycznymi, stacjami transformatorowymi, rozdzielnicami SN/SN i stacją GPO oraz liniami WN na działkach o nr ewid. 7/11, 8/7, 8/9, 8/5, 38/4, 8/1, 38/1, 40/2, 15/1, 15/2, 39, 17, 19, 22, 21/1, 25/1, 25/2, 26/2, 40/5, 4/4, 26/1, 40/3, 42/11, 37, 42/19, 42/2, 42/3, 42/8, 42/1 ob. Wojdał gmina Pakość – lokalizacja paneli fotowoltaicznych, dz. Nr. Ewid. 42/19, 42/3, 42/2, 42/21, 42/8

ob. Wojdał gm. Pakość – lokalizacja rozdzielnic SN/SN i dz. Nr ewid. 36, 37/2 ob. Ludkowo gm. Pakość – lokalizacja stacji GPO, dz. nr ewid. 42/21, 42/20, 123 ob. Wojdał gm. Pakość, 160/2, 43/2 ob. Mielno gm. Pakość, 12/2, 38, 36 ob. Ludkowo gm. Pakość – proponowana trasa przyłącza, w tym linii pomiędzy elektrownią, a GPO oraz podziemnej linii kablowej WN. Podstawą takiego rozstrzygnięcia było odmówienie przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wydania warunków środowiskowych dla planowanej inwestycji,

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy w ustawowym terminie złożyła Centralna Grupa Energetyczna S.A. zaskarżając ją w całości oraz jednocześnie zaskarżając postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska znak: WOO.4220.2020HN.3 z dnia 22 grudnia 2020 r. oraz znak: WOO.4221.172.2021.HN.2 z dnia 21 września 2021 r. odmawiające uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia zarzucając im:

1. naruszenie art. 124 § 2 k.p.a. poprzez niewskazanie podstaw faktycznych i prawnych dla odmowy uzgodnienia warunków realizacji inwestycji,
2. naruszenie art. 7 k.p.a. poprzez dokonanie błędnych ustaleń oraz art. 12 § 1 k.p.a. poprzez nieuzasadnione skomplikowanie postępowania,
3. art. 77 ust. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko poprzez brak rozstrzygnięcia sprzeczności pomiędzy rozbieżnymi uzgodnieniami organów.

W uzasadnieniu Spółka wskazała, iż nie są dla niej jasne jakie argumenty prawne jak również faktyczne legły u podstaw odmowy uzgodnienia warunków realizacji. W decyzji wskazano jako jej podstawę ogólnie art. 81 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie bez wskazania szczegółowej podstawy prawnej, podczas gdy Regionalny Dyrektor w swoich postanowieniach znak: WOO.4220.2020.HN.3 z dnia 22 grudnia 2022 r. oraz z dnia 21 września 2021 r. znak: WOO.4221.172.2021.HN.2 przywołuje art. 81 ust. 2 oraz art. 81 ust. 3 u.o.s. W ocenie Skarżącej RDOŚ w żadnym ze swoich postanowień nie wskazuje argumentów odnoszących się do negatywnego wpływu na obszar natura 2000, a jedynie polemizuje z ustaleniami zawartymi w raporcie oddziaływania inwestycji na środowisko w tym w szczególności treścią załącznika dotyczącego oceny aspektów przyrodniczych. Odnosząc się do stanowiącego podstawę odmowy uzgodnienia art. 81 ust. 3 u.o.s. strona wskazała, iż zgodnie z art. 77 ust. 5a u.o.s. jedynym organem uprawnionym do odmowy uzgodnienia realizacji inwestycji w związku z jej negatywnym wpływem na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych jest organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych tj. Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarządu Zlewni w Inowrocławiu. Tym samym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie ma formalnej możliwości odmowy uzgodnienia w tym zakresie. Ponadto w ocenie Skarżącej przytoczone przez RDOŚ argumenty nie przystają do akt sprawy.

Mając na uwadze powyższe Skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji i określenie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia lub jej uchylenie, jednoczesne uchylenie kwestionowanych w niniejszym odwołaniu postanowień RDOŚ w Bydgoszczy i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, bądź uchylenie kwestionowanej decyzji ze wskazaniem możliwości wydania przez organ I instancji, w ponownie prowadzonym postępowaniu decyzji w oparciu o zasadę *lex specialis*.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy ustaliło i zważyło, co następuje. Odwołanie jest częściowo zasadne. Ze względu na skomplikowany charakter sprawy termin jej załatwienia został przedłużony do dnia 30 września 2022 r.

Materialnoprawną podstawę dla wydania przedmiotowej decyzji stanowiły przepisy ustawy z 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247) – dalej u.i.o.s.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 15 k.p.a. Samorządowe Kolegium Odwoławcze rozpoznając odwołanie obowiązane jest sprawdzić nie tylko poprawność wydanej decyzji w aspekcie zgłoszonych przez stronę postępowania zarzutów, ale także jest zobowiązane do dokonania oceny prawidłowości całości postępowania administracyjnego w tej konkretnej sprawie.

Rozpoznając sprawę tutejsze Kolegium ustaliło, iż pismem z dnia 30 października 2019 r. (wpływ w dniu 31 października 2019 r.) Centralna Grupa Energetyczna S.A. z siedzibą w Posadzie wniosła o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa w gminie Pakość, na terenie Żwirowni Wojdał, elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 80 MW składającej się z pływających na powierzchni wody paneli fotowoltaicznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w tym przyłączami energetycznymi, stacjami transformatorowymi, rozdzielnicami SN/SN i stacją GPO oraz liniami WN.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 i 2 u.i.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, a jej uzyskanie jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Planowane przedsięwzięcie stosownie do § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1839) zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z ww. przepisem przedsięwzięciami takimi są zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a. Przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez obiekty budowlane oraz pozostałą powierzchnię przeznaczoną do przekształcenia w wyniku realizacji przedsięwzięcia (§ 1 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia). Planowana powierzchnia przedsięwzięcia ma wynosić do 62 ha.

Do wniosku załączono kartę informacyjną przedsięwzięcia, z której wraz z jej uzupełnieniami wynika, iż planowana inwestycja polega na budowie elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 80 MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działkach o nr ewid. 7/11, 8/7, 8/9, 8/5, 38/4, 8/1, 38/1, 40/2, 15/1, 15/2, 39, 17, 19, 22, 21/1, 25/1, 25/2, 26/2, 40/5, 4/4, 26/1, 40/3, 42/11, 37, 42/19, 42/2, 42/3, 42/8, 42/1 ob. Wojdał gmina Pakość – lokalizacja paneli fotowoltaicznych, dz. nr ewid. 42/19, 42/3, 42/2, 42/21, 42/8 ob. Wojdał gm. Pakość – lokalizacja rozdzielnic SN/SN i dz. nr ewid. 36, 37/2 ob. Ludkowo gm. Pakość – lokalizacja stacji GPO, dz. nr ewid. 42/21, 42/20, 123 ob. Wojdał gm. Pakość, 160/2, 43/2 ob. Mielno gm. Pakość, 12/2, 38, 36 ob. Ludkowo gm. Pakość – proponowana trasa przyłącza, w tym linii pomiędzy elektrownią, a GPO oraz podziemnej linii kablowej WN.

Teren inwestycji ma objąć przede wszystkim zawodniony zbiornik powstały po wydobyciu kruszywa, na którym mają zostać posadowione pływające panele fotowoltaiczne oraz tereny przylegające na których zostanie posadowiona infrastruktura towarzysząca.

Przedsięwzięcie ma składać się z:

- paneli fotowoltaicznych posadowionych na pływakach zakotwiczonych do brzegu lub dna za pośrednictwem lin stalowych, z pomostami technologicznymi opartymi na konstrukcji pływającej;
- układu energetycznego;
- przyłączy energetycznych;
- kontenerowych stacji transformatorowych/ rozdzielnic SN/SN, których maksymalna liczba nie przekroczy 32;
- stacji GPO SN/WN;
- ogrodzenia w części lądowej;
- pozostałych elementów infrastruktury niezbędnych do funkcjonowania przedsięwzięcia.

Teren planowanej lokalizacji paneli fotowoltaicznych nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV objęta jest działka o nr ewid. 36 ob. Ludkowo gm. Pakość na której zaplanowano stację GPO oraz dz. nr ewid. 38, na której zaplanowano utworzenie linii pomiędzy elektrownią a GPO.

Najbliższa zabudowa chroniona akustycznie znajduje się w odległości ok. 350,0 m na północny zachód od granicy terenu objętego zamierzeniem inwestycyjnym i stanowi ją zabudowa zagrodowa (dz. nr 43/1), mieszkalna jednorodzinna (dz. nr 43/4), mieszkaniowo-usługowa (dz. nr 97). W odległości ok 60 metrów od terenu inwestycji zlokalizowane są budynki wykorzystywane na potrzeby kopali żwiru.

W bezpośrednim sąsiedztwie zamierzenia znajdują się inne sztuczne zbiorniki wodne, jezioro Mielno, rzeka Noteć, tereny podmokłe, tereny zadrzewione, pola uprawne i nieużytki. Teren inwestycji leży na zachodniej terasie pradoliny Noteci przepływającej przez oddalone od niej o ok. 15 – 50 m jezioro Mielno. Wypływając z jeziora Noteć skręca ostro pod kątem 90° na zachód i łączy się z kanałem Smyrnia i innymi mniejszymi ciekami. Zgodnie z ustaleniami raportu oddziaływania na środowisko nie przewiduje się przekształcenia koryt cieków czy zbiorników wodnych, ani zmiany przepływu cieków i jakości wód powierzchniowych.

Inwestycja zostanie zlokalizowana w obszarze dorzecza Odry, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. z 2016 r., poz. 1967) w regionie wodnym Noteci, w zlewni rzeki Noteć i położona jest na obszarze jednolitej części wód powierzchniowych (JCWP) oznaczonej kodem: PLRW600025188339 – „Noteć od Małej Noteci do jeziora Wolickiego”. Stan silnie zmienionej części wód (SZCW) oceniono jako zły. Celem środowiskowym dla przedmiotowej JCWP jest dobry potencjał ekologiczny; możliwość migracji organizmów wodnych na odcinku cieków istotnego – Noteć w obrębie JCWP oraz dobry stan chemiczny. JCWP jest zagrożona ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych, JCWP nie jest monitorowana.

Przedsięwzięcie położone jest w jednolitej części wód podziemnych (JCWPd) nr 43 kod PLGW600043 o aktualnie słabym stanie ilościowym i słabym stanie chemicznym. Celem środowiskowym dla ww. JCWPd jest dobry stan chemiczny; mniej rygorystyczny cel dla parametru CI (ochrona stanu przed dalszym pogorszeniem oraz mniej rygorystyczny cel: ochrona stanu ilościowego przed dalszym pogorszeniem: odstępstwo – ustalenie celów mniej rygorystycznych – brak możliwości technicznych). Ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych jest zagrożone, JCWPd jest monitorowana.

Teren inwestycji znajduje się poza obszarami głównych zbiorników wód podziemnych. Lokalizacja paneli fotowoltaicznych obejmuje w całości obszar szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 16 pkt 34 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Wg raportu z uwagi na fakt, że inwestycja polega na budowie elektrowni opartej na pływakach pływających po powierzchni wody kwestie zagrożenia powodzią nie mają znaczenia. Elementy naziemne zostaną zaś zlokalizowane w wąskim pasie wolnym od zagrożenia powodzią. Powyższe powoduje, że inwestycja nie wpłynie na przemieszczanie się wód powodziowych i pozostanie bez wpływu na skutki powodzi dla okolicznych terenów.

Najbliżej zlokalizowany punkt poboru wody znajduje się w odległości około 100 metrów od obszaru objętego inwestycją (po drugiej stronie drogi lokalnej) i według raportu inwestycja nie wpłynie na jakość wód w punkcie poboru.

Przedsięwzięcie ma być zrealizowane poza terenem obszarów chronionych w myśl ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz poza obszarami Natura 2000. Nie przewiduje się znaczącego wpływu inwestycji na zmniejszenie bioróżnorodności z uwagi na skład gatunków i siedlisk stwierdzonych na terenie inwestycji jednakże jej realizacja może prowadzić do zmian w strukturze gatunkowej organizmów.

Przez badany teren przebiegają lokalne i ponadlokalne – regionalne korytarze ekologiczne i szlaki migracyjne zwierząt, przy czym zgodnie z raportem nie przewiduje się aby planowana inwestycja zmieniła ich przebieg.

Ze względu na fakt, iż zamierzenie inwestycyjne znajduje się na terenie pozbawionym zadrzewień i zakrzewień nie planuje się usuwania drzew i krzewów.

Planowane przedsięwzięcie nie jest zaliczane do zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie rodzajów i ilości znajdujących się w zakładzie substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu do zakładu o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 138).

Zarówno w fazie realizacji jak i eksploatacji nie niesie za sobą ryzyka wystąpienia poważnej katastrofy naturalnej lub budowlanej. Inwestycja z uwagi na swój rodzaj i charakter nie wpłynie na zmianę klimatu. Zostanie zlokalizowana poza terenami osuwisk oraz zagrożonymi powodzią i podtopieniami. Nie występują też inne obszary o płytkim zaleganiu wód podziemnych, w tym siedliska łąkowe oraz ujścia rzek, obszary wybrzeży i środowiska morskie, obszary górskie lub leśne, obszary na których standardy jakości środowiska zostały przekroczone lub istnieje prawdopodobieństwo ich przekroczenia, obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne, przylegające do jezior oraz obszary ochrony uzdrowiskowej.

Zamierzenie nie wiąże się ze zniszczeniem lub naruszeniem terenów leśnych, podmokłych, bagiennych i torfowiskowych.

Zakres robót nie spowoduje zakłóceń lub zmiany przepływu wód powierzchniowych i podziemnych.

W trakcie realizacji zastosowane zostaną przenośne toalety z bezodpływowym zbiornikiem na ścieki, opróżniane przez specjalistyczne firmy. Wytwarzane na etapie realizacji odpady będą czasowo magazynowane w przeznaczonych do tego pojemnikach i te które nie zostaną przekazane osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami do wykorzystania na ich własne potrzeby lub nie zostaną wykorzystane poza instalacjami na miejscu budowy zostaną przekazane uprawnionym podmiotom posiadającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub ich przetwarzanie lub wpisanych do rejestru Marszałka Województwa.

Położenie planowanego przedsięwzięcia oraz rodzaj i jego rozmiar nie spowoduje wystąpienia transgranicznego oddziaływania.

Ponownie rozpoznając sprawę organ I instancji zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarządu Zlewni w Inowrocławiu o ponowne dokonanie uzgodnienia raportu oddziaływania na środowisko uwzględniającego wszystkie dotychczasowe uzupełnienia oraz wyjaśnienia Inwestora, w tym złożone w dniu 9 sierpnia 2021 r.

Stronami postępowania uczyniono stosownie do art. 74 ust. 3a u.i.o.ś. właścicieli nieruchomości, znajdujących w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę. Stronom postępowania zapewniono czynny udział poprzez dokonywanie publicznych obwieszczeń poprzez wywieszanie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miejskiego w Pakości oraz Urzędu Miejskiego w Barcinie, udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Pakości oraz ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia – tablicy ogłoszeń sołectwa Ludkowo-Mielno-Wojdał.

Postanowieniem z dnia 21 września 2021 r. znak: WOO.4221.172.2021.HN.2 Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska odmówił uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. Jako podstawę odmowy organ wskazał ogólne zasady ochrony środowiska tj. kompleksowość, zapobiegania i ostrożności oraz art. 81 ust. 2 i 3 u.i.o.ś. Organ ten po przeanalizowaniu raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wraz z jego uzupełnieniem oraz po zapoznaniu się z dokumentami załączonymi do wniosku uznał, iż realizacja zadania może realnie zagrażać stworzonemu obecnie środowisku życia i wpłynąć na ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych zawartych w Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza dla jednolitych części wód powierzchniowych. Ponadto ze względu na stwierdzenie na terenie zamierzenie wraz z buforem o promieniu 500 m wokół zbiornika, na którym planowania jest

realizacja inwestycji obecności ptaków w łącznej liczbie 24 228 należących do 87 gatunków (największa liczebność gęgawa *Anser fabalis* – 5 620 osobników, gęś zbożowa *Anser fabalis* – 7 200 osobników, gęś białoczelna *Anser albifrons* – 5 215 osobników) wykorzystujących zbiornik jako miejsce odpoczynku i noclegu organ uznał, iż realizacja inwestycji poprzez montaż modułów fotowoltaicznych na zbiorniku wykorzystywanym przez gęsi jako noclegowisko uniemożliwi dalsze jego wykorzystanie przez te gatunki ptaków i spowoduje zniszczenie siedlisk będących ich obszarem odpoczynku lub migracji. Z uwagi na fakt, iż zakres potencjalnego oddziaływania zamierzenia inwestycyjnego może przekroczyć 1% krajowych populacji przelotnych gęsi zbożowych, gęsi białoczelnej i gęgawy oraz krajowych populacji zimujących gęsi białoczelnej i gęgawy stosując zasadę ostrożności o której mowa w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) oraz uwzględniając uwarunkowania przyrodnicze terenu, a w konsekwencji możliwość znaczącego negatywnego oddziaływania na gatunki ptaków organ zaopiniował negatywnie i nie uzgodnił w zakresie ochrony przyrody planowanego przedsięwzięcia.

Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarządu Zlewni w Inowrocławiu postanowieniem z dnia 14 października 2021 r. znak: BD.ZZŚ.1.4360.19.2020.DG na podstawie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami uzgodnił realizację planowanego przedsięwzięcia oraz określił warunki jego realizacji. W uzasadnieniu organ wskazał, iż mając na względzie charakter i skalę oddziaływania, zastosowane rozwiązania i technologie oraz przy założeniu realizacji określonych w sentencji warunków mających ograniczyć negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na etapie jego realizacji i eksploatacji stwierdzono brak możliwości znaczącego oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia, stwarzającego zagrożenie dla realizacji celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 i art. 60 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, a określonych dla tych części wód w „Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry” przyjętym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1967).

W związku ze sprzecznymi uzgodnieniami stosownie do wytycznych zawartych w decyzji tutejszego Kolegium z dnia 30 czerwca 2021 r. organ zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarządu Zlewni w Inowrocławiu o odniesienie przez ww. organy do wydanych przez drugi organ uzgodnień. Pismem z dnia 4 lutego 2022 r. Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie odniósł się do postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 21 września 2021 r. znak: WOO.4221.172.2021.HN.2 wskazując, iż w postanowieniu z dnia 14 października 2021 r. znak: BD.ZZŚ.1.4360.19.2020.DG uzgodnił warunki realizacji planowanego przedsięwzięcia na podstawie posiadanego materiału dowodowego. Ponadto jako organ właściwy do wydania oceny wodnoprawnej przy założeniu realizacji określonych w sentencji postanowienia warunków realizacji planowanego przedsięwzięcia, mających ograniczyć negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na etapie jego realizacji i eksploatacji (lub likwidacji) stwierdził brak możliwości znaczącego oddziaływania na pozostające w zasięgu oddziaływania jednolite części wód powierzchniowych i podziemnych oraz nie stwierdził znaczącego potencjalnego negatywnego oddziaływania inwestycji, stwarzającego zagrożenie dla realizacji celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 i art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2021.2233 t.j.), a określonych dla tych części wód w „Planie gospodarowanie wodami na obszarze dorzecza Odry” przyjętym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1967) które mogłyby być podstawą do odmowy uzgodnienia realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Organ ten podkreślił, iż w aktualnym stanie prawnym to organ właściwy do wydania oceny wodnoprawnej analizuje i stwierdza możliwy negatywny wpływ tego przedsięwzięcia na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 i art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

W piśmie z dnia 28 kwietnia 2022 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wskazał, iż organ ten nie dysponuje narzędziami prawnymi do opiniowania,

negowania, czy też modyfikowania uzgodnień „wpadkowych” organów, a z uwagi na brak zmiany wniosku Inwestora dotyczącego zakresu przedsięwzięcia czy wariantu inwestycji i nadal funkcjonującą podstawę prawną art. 81 ust. 3 u.i.o.ś., a także użyte argumenty merytoryczne zawarte w ww. postanowieniu brak jest podstaw do zmiany zajętego stanowiska.

Przed wydaniem decyzji organ I instancji zapewnił stronom postępowania możliwość wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego, jednakże żadna ze stron nie skorzystała z przysługującego im uprawnienia i nie złożono żadnych uwagi i wniosków.

Wydanie decyzji nie zostało jednak przeprowadzone z udziałem społeczeństwa. W stanie faktycznym społeczeństwu zapewniono udział jedynie w pierwotnie prowadzonym postępowaniu poprzez obwieszczenie z dnia 11 września 2020 r. zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Pakość, na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Pakości, w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Barcin, Urzędu Miejskiego w Barcinie oraz na tablicy ogłoszeń w pobliżu planowanej inwestycji. W wyznaczonym terminie nie zgłoszono żadnych wniosków i uwag.

Analizując materiał sprawy wg kryteriów środowiskowych określonych w art. 77 u.i.o.ś., należy wskazać, iż ustawodawca regulując procedurę dokonywania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowiącą współdziałanie organów administracji publicznej, o którym mowa w art. 106 k.p.a., wyłączył możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie wydane w tym trybie, jednak nie wyłącza to stosowania art. 142 k.p.a. Zgodnie z ww. przepisem postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji, co też miało miejsce w stanie faktycznym niniejszej sprawy. Należy jednak wskazać, iż w odwołaniu zaskarżono dwa postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska tj. z dnia 22 grudnia 2020 r. znak: WOO.4221.153.2020.HN.3 oraz z dnia 21 września 2021 r. znak: WOO.4221.172.2021.HN.2.. W ocenie tutejszego organu wydanie nowego uzgodnienia eliminuje pierwotnie wydane. W obrocie prawnym nie mogą bowiem funkcjonować dwa postanowienia dotyczące realizacji tego samego przedsięwzięcia mimo, iż oba odmawiają uzgodnienia. W związku z powyższym przedmiotem rozpoznania Kolegium uczyniło wyłącznie postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 21 września 2021 r., które organ uznał za wadliwe. W ocenie Kolegium wydając przedmiotowe postanowienie organ nie dokonał wnikliwej oceny zebranego w sprawie materiału organ odniósł się wyłącznie do raportu oddziaływania na środowisko oraz jego uzupełnień pomijając całkowicie składane przez Inwestora dodatkowe wyjaśnienia. Ponadto wskazując jedynie w uzasadnieniu jako podstawę odmowy art. 81 ust. 2 u.i.o.ś organ nie wyjaśnił w jaki sposób przedmiotowe przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. Jednocześnie należy wskazać, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska biorąc pod uwagę zakres powierzonych kompetencji nie jest organem właściwym do wydania opinii w zakresie oceny wodnoprawnej w związku z tym nie może uzasadniając odmowę uzgodnienia powoływać się na art. 81 ust. 3 u.i.o.ś. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 711/09 wyjaśnił, iż w przypadku zakwestionowania w odwołaniu niezaskarżalnego postanowienia, w oparciu o treść art. 142 k.p.a., organ odwoławczy nie wydaje na skutek takiego zaskarżenia odrębnego postanowienia (rozstrzygnięcia). Uwzględnienie podnoszonych w odwołaniu od decyzji zarzutów odnoszących się do postanowienia, na które nie służy zażalenie, znajduje swój wyraz w uwzględnieniu odwołania i związanym z tym rozstrzygnięciem, przewidzianym w art. 138 k.p.a. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 06 września 2017 r., wydanym w sprawie sygn.. akt II OSK 3/16. Biorąc pod uwagę fakt, iż zaskarżone postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy stanowiło podstawę dokonania odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wnioskowanego przedsięwzięcia, a jest ono w ocenie Kolegium wadliwe, należało wydać decyzję o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

Ponadto tutejszy organ ponownie wskazuje, iż pomimo, że decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, jest uzależniona od niezaskarżalnego i istotnie kształtującego ją postanowienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska

w przedmiocie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, to jednak nie oznacza to, że postanowienie takie nie powinno podlegać wnikliwej kontroli organu rozstrzygającego w sprawie. Pomimo wytycznych Kolegium zawartych w decyzji z dnia 30 czerwca 2021 r., organ ponownie nie przeanalizował przesłanek, na których oparł się organ uzgadniający w postanowieniu odmawiającym uzgodnienia decyzji środowiskowej i ograniczył się do powtórzenia stanowiska organu uzgadniającego. Powyższe sprowadziło się do tego, że podstawą zaskarżonego rozstrzygnięcia była odmowa uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia inwestycji przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, którą organ był związany, mimo, że organ I instancji uznał za słuszną argumentację Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarządu Zlewni w Inowrocławiu.

Stosownie do treści art. 80 ust. 1 u.i.o.ś. jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko regulujących kwestie związane z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzja ta nie ma charakteru uznaniowego. Organ ma obowiązek wydać przedmiotową decyzję, jeżeli zostaną spełnione określone warunki dla jej wydania. Jej uzyskanie jest konieczne jeżeli zostaną łącznie spełnione warunki określone w art. 71 ust. 2 u.o.ś. oraz art. 72 ust. 1 u.o.ś., a jej celem jest wyłącznie określenie warunków realizacji danego przedsięwzięcia, planowanego zagospodarowania terenu oraz wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w ewentualnym projekcie budowlanym. W myśl art. 81 u.i.o.ś. organ może odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia jedynie w przypadku braku zgody wnioskodawcy na wskazany w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariant dopuszczony do realizacji, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, o ile nie zachodzą przesłanki o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody oraz jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie to 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 t. Prawo wodne, o ile nie zostaną spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3, i 4 tej ustawy.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy organ I instancji wskazał, na co słusznie zwrócił uwagę Skarżący, jaka jest szczegółowa podstawa prawna wydania decyzji odmownej. Zdaniem Kolegium odmowa uzgodnienia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska warunków realizacji przedsięwzięcia, tym bardziej biorąc pod uwagę treść art. 77 ust. 9 u.i.o.ś, nie zwalniała organu I instancji, od przeprowadzenia wymaganej przepisami prawa oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Ocena ta winna być dokonana w oparciu o ustalenia zawarte w raporcie, zgromadzony materiał dowodowy, wyniki uzgodnień i opinii oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa, czego w ponownie przeprowadzonym postępowaniu w ogóle zaniechano. Analiza tak przeprowadzonej oceny i ustaleń winna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji środowiskowej - zarówno pozytywnej, jak i negatywnej, na co wskazuje wykładnia przepisów art. 80 i n. ustawy środowiskowej. Organ występujący o uzgodnienie powinien za każdym razem dokonywać weryfikacji stanowiska organu współdziałającego, gdyż to on ponosi ostateczną odpowiedzialność za końcowy wynik postępowania.

Zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. organy winny podejmować z urzędu czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Wymóg powyższy

dotyczy zarówno organu I instancji, jak i organu odwoławczego, który w myśl zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 k.p.a. obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozpatrzoną decyzją organu I instancji. Istota administracyjnego toku instancji, tak jak zostało to już wyżej wskazane, polega bowiem na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej sprawy, nie zaś na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu I instancji. Organ odwoławczy zobligowany jest zatem do ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja powinna zawierać m.in. powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne.

Uzasadnienie faktyczne decyzji 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, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.). Przytoczenie przepisów prawa polega zaś na podaniu treści tych przepisów, natomiast wyjaśnienie podstawy prawnej - na wykładni przepisów stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia zawartego w decyzji.

W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego obowiązek uzasadniania decyzji wiąże się zwykle z zasadą przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz z wyrażoną w art. 8 k.p.a. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej. Zgodnie z tymi zasadami, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, wyjaśniając stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zasady te na gruncie postępowania prowadzonego przez Burmistrza Pakości nie zostały zrealizowane.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż organ I instancji ponownie ograniczył się do powtórzenia treści uzasadnienia zawartego w postanowieniach Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. W odniesieniu do odmiennej opinii Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarządu Zlewni w Inowrocławiu, wskazując tylko że akceptuje podniesioną argumentację, jednakże związany jest odmową wydaną przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Jak słusznie wskazała Skarżąca w myśl art. 77 ust. 9 u.i.o.ś., w przypadku gdy uzgodnienia organów, o których mowa w ust. 1 ww. przepisu, są ze sobą sprzeczne, organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozstrzyga te sprzeczności w terminie 14 dni od dnia otrzymania uzgodnień, po uprzednim porozumieniu z organami, których uzgodnienia były ze sobą sprzeczne, i uwzględnia to rozstrzygnięcie w decyzji kończącej postępowanie, wydanej w terminie 30 dni od dnia otrzymania uzgodnienia organów. W sytuacji zaś gdy organ I instancji uznał, iż opinie te nie są ze sobą sprzeczne winien również się do tego szczegółowo odnieść w uzasadnieniu decyzji, czego ponownie organ I instancji nie uczynił.

Powyższe uchybienia organu pierwszoinstancyjnego, tj. naruszenie art. 7, art. 8 § 1, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, w tym oparcie decyzji wyłącznie na wadliwym postanowieniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, uzasadniały uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ,

Wydanie decyzji kasatoryjnej w niniejszej sprawie jest uzasadnione koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części, na zasadzie art. 138 § 2 k.p.a.. Skład orzekający podkreśla, że ponieważ wyłącznie prawidłowo ustalony stan faktyczny otwiera drogę do orzekania w formie decyzji decyzja podlega uchyleniu jako naruszająca przepisy art. 7, art. 8 § 1, art. 77 § 1, art. 80 w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Rolą Burmistrza Pakości w ponownie przeprowadzonym postępowaniu będzie podjęcie niezbędnych czynności, także w oparciu o wnioski złożone przez strony postępowania celem ustalenia czy istnieją przesłanki do wydania decyzji odmawiającej wydania środowiskowych uwarunkowań wnioskowanego przedsięwzięcia. Powyższym ustaleniom organ pierwszej

instancji winien dać wyraz w uzasadnieniu decyzji, które powinno odpowiadać wymogom art. 107 § 1 i 3 k.p.a., tak aby możliwa była jej kontrola przez organ odwoławczy.

W tym stanie rzeczy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy orzekło jak w sentencji decyzji.

Na niniejszą decyzję skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Termin ten uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego.

Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Stosownie do obowiązku wynikającego z art. 107 § 1 pkt 9 K.p.a., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy wskazuje, że zgodnie 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. Nr 221 poz. 2193 ze zm.) wpis stały od sprzeciwu od decyzji wynosi 100,00 zł.

Zgodnie z art. 244 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Stosownie do art. 243 § 1 tej ustawy, prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

Otrzymują:

1. Centralna Grupa Energetyczna S.A.
Posada, ul. Reymonta 23
62 – 530 Kazimierz Biskupi
2. Strony postępowania poprzez obwieszczenie
3. Burmistrz Pakości
(wraz z aktami sprawy)
4. SKO aa.

Skład orzekający:

Przewodniczący
Członek
Członek

Do wiadomości:

1. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Inowrocławiu
Pl. Klasztorny 1b, 88 – 100 Inowrocław
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
ul. Dworcowa 81, 85 – 009 Bydgoszcz
3. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
Dyrektor Zarządu Zlewni w Inowrocławiu
ul. Królowej Jadwigi 20, 88 – 100 Inowrocław
4. Urząd Miejski w Barcinie
ul. Artylerzystów 9, 88 -170 Barcin

