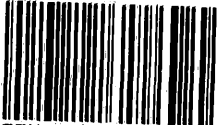
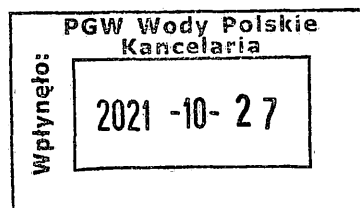


<b>Godziny urzędowania</b>  RPU/31579/2021 P Data: 2021-10-27	<b>Informacja w Sprawach</b> Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>  22 553 70 70  Radom 48 368 99 08	<b>Czytelnia Akt</b> Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup>  Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37  Radom 48 368 99 18	<b>Biuro Podawcze</b> Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>  ePUAP  /wsa_waw/SkrytkaESP
	Email NIP 525-2283-365	informacja@warszawa.wsa.gov.pl REGON 015608709	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: <a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a>			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**  
**WYDZIAŁ IV**  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

**Dnia 21 października 2021 r.**  
**Sygn. akt IV SA/Wa 1418/21**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

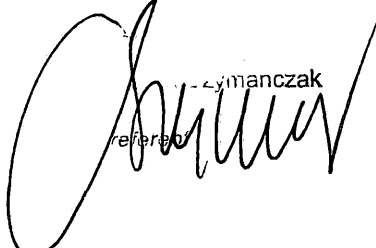


**Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody  
Polskie**  
**ul. Żelazna 59 A**  
**00-848 Warszawa**

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 października 2021 r. sekretariat Wydziału IV Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Skarżącemu – odpis wyroku z dnia 11 października 2021 r. wraz z uzasadnieniem.

Jednocześnie informuje, że od pkt I wyroku nie przysługuje środek odwoławczy (art.151a § 3 p.p.s.a.) oraz poucza o dopuszczalności, w trybie i terminie wniesienia zażalenia na orzeczenie o kosztach postępowania zawartego w pkt II .

  
...Zymanczak  
referent

### POUCZENIE

- Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym 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 lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku

- jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
  3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
  4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz przyznanie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
  5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl>.
  6. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

#### **POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠENIA PISM ORAZ DORECZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą

tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

*„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.*

*§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.*

*§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”*

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Wa 1418/21



**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 11 października 2021 roku**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący                      **Sędzia WSA Piotr Korzeniowski**

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu **11 października 2021 roku**  
sprawy ze sprzeciwu **Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie**  
od decyzji **Ministra Klimatu i Środowiska**  
z dnia **12 sierpnia 2021 roku nr DIŚ-III.61.1.2021.16**

w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację  
przedsięwzięcia

- I. uchyla zaskarżoną decyzję;**
- II. zasądza od Ministra Klimatu i Środowiska na rzecz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



za zgodność z oryginałem  
na oryginale właściwy podpis

*[Handwritten signature]*  
Szymańczak  
Referent

## UZASADNIENIE

Przedmiotem zaskarżenia uczyniono decyzję Ministra Klimatu i Środowiska z 12 sierpnia 2021 r. nr DIŚ-III.61.1.2021.16, którą uchylono decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. nr 124/2017. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka” oraz przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Stan sprawy przedstawia się następująco.

RDOŚ w Bydgoszczy, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1, art. 71, art. 72 ust. 1 pkt 18, art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i) i art. 82, art. 83 i art. 85 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.) i art. 17 ust. 1 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2017 r, poz. 1377; dalej „ustawa ooś”), § 2 ust. 1 pkt 35 i pkt 36, a także § 3 ust. 1 pkt 5, 7, 60, 62, 65, 86 lit. a) i c) rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 71), decyzją z 29 grudnia 2017 r. nr 124/2017WOO.4233.3. 2016.KŚ.29 ustalił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka”.

Odwolania od tej decyzji wnieśli: Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja, Towarzystwo Ochrony Przyrody, Fundacja Greenmind, Towarzystwo na Rzecz Ziemi, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Towarzystwo Przyrodnicze Alauda, Klubu Przyrodników oraz Fundacji WWF Polska.

Minister Klimatu i Środowiska decyzją z 12 sierpnia 2021 r. nr DIŚ-III.61.1.2021.16 uchylił zaskarżoną decyzję i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że 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. Zastrzeżenia Ministra wzbudziły nieprawidłowości w upublicznianiu przez RDOŚ informacji, gdyż w aktach brak jest dokumentów wskazujących na podjęcie działań zmierzających do ustalenia dat wywieszenia, bądź zdjęcia danego obwieszczenia. Minister zwrócił uwagę, że RDOŚ nie dysponował częścią obwieszczeń przed wydaniem zaskarżonej

decyzji. Obwieszczenie RDOŚ z 22 sierpnia 2017 r. nie spełnia także wymogów, o których mowa w art. 33 ustawy ooś, gdyż nie wskazano organu właściwego do rozpatrzenia uwag i wniosków. Obwieszczenie nie zostało uwidocznione w części urzędów przez cały okres wymagany dla tej czynności – Urząd Gminy w Oborowie oraz Urząd Gminy Włocławek nie dotrzymały wyznaczonego terminu. Obwieszczenie uwidoczniono w siedzibie RDOŚ oraz w urzędach współpracujących, z wyjątkiem Urzędu Gminy Dobrzyń nad Wisłą oraz Lubicz. Minister zwrócił również uwagę, że RDOŚ wystąpił do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z prośbą o opinię wyłącznie w odniesieniu do raportu OOŚ w wersji ujednocionej. Błędnie przy tym uznał, po przedłożeniu uzupełnień raportu OOŚ i wyjaśnień do nich, że nie ma konieczności ponownego wystąpienia do tego organu. W ocenie Ministra, oparcie zaskarżonej decyzji na treści opinii organu PWIS, wydanej w stosunku do niekompletnego raportu OOŚ, stanowi o uchybieniu obowiązkowi do wystąpienia o tę opinię. Minister uznał, że nie może samodzielnie naprawić dostrzeżonej wady bez uszczerbku dla dwuinstancyjności postępowania i udziału w nim społeczeństwa. Minister podkreślił również, że zalecenie PWIS inwentaryzacji wszystkich cmentarzy znajdujących się w obszarze prognozowanego podniesienia się poziomu wód gruntowych oraz przeprowadzenia działań naprawczych nie zostało zrealizowane przez RDOŚ. Minister zwrócił uwagę na nieprawidłowości związane ze zmianami dokonanymi w raporcie dotyczącymi zmiany lokalizacji przedsięwzięcia. W raporcie z 2016 r. wskazano gminy, na terenie których zlokalizowane będzie przedsięwzięcie. Wśród nich wymienione są gminy Dobrzyń nad Wisłą oraz Lubicz. Gminy te nie są jednak wymieniane wśród gmin w raporcie ujednocionym z 2017 r. W ocenie Ministra, prowadzi to do wniosku, że doszło do zmiany lokalizacji inwestycji za czym nic podążyła zmiana wniosku z 2016 r., a więc istnieje brak zgodności pomiędzy wydaną przez RDOŚ decyzją a wnioskiem inwestora. Minister wskazał, że wniosek dotyczył wyłącznie gminy Raciążek oraz Czernikowo, co nie było zgodne z dołączonym do tego wniosku raportem, w którym jako teren lokalizacji przedsięwzięcia wymienionych zostało 14 gmin. Minister wytknął również, że w aktach sprawy nie ma dokumentu stanowiącego uzupełnienie raportu, co zostało dokonane przez inwestora pismem z 9 października 2017 r. 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. Minister wskazał, że zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 k.p.a. wystosowanie drogą mailową wezwania do strony do złożenia wyjaśnień było niewłaściwe. Nadto w aktach nie ma żadnego dokumentu potwierdzającego wysłanie tego wezwania. Minister uznał również, że analiza materiału dowodowego, w szczególności raportu, charakterystyki przedsięwzięcia i analizy wariantów dla analizowanych lokalizacji i rozwiązań technicznych inwestycji ujawniła nieścisłości dotyczące uzgodnionego przez RDOŚ wariantu inwestycji. Zdaniem Ministra, wątpliwości budzi stanowisko RDOŚ dotyczące możliwości zastosowania odstępstwa z art. 34 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w stosunku do priorytetowych siedlisk sieci Natura 2000, doznających uszczerbku w wyniku realizacji inwestycji. Minister wskazał więc, że budowa nowego stopnia wodnego nie jest uzasadniana zagadnieniami zabezpieczenia krajowej sieci energetycznej, zdrowia i życia obywateli, bezpieczeństwa powszechnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, lecz bezpieczeństwem obiektu hydrotechnicznego znajdującego się we Włocławku. Zastrzeżenia Ministra wynikają również z uproszczeń i niepełności kompensacji przyrodniczej przewidzianej decyzją przy jednoczesnym założeniu bardzo wysokiej udatności zaplanowanych działań kompensacyjnych. Minister zauważył, że szereg działań o charakterze kompensacyjnych przewidziano po zakończeniu przedsięwzięcia, podczas gdy ona sama potrwa około 5 lat w warunkach idealnych i niezakłóconych. W ocenie Ministra, rodzi to obawy o zachowanie integralności obszarów sieci Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły PLI1040039 oraz Nieszawska Dolina Wisły PIJ 1040012, a także Dolina Dolnej Wisły PLB04G003. Ponadto, zastosowanie środków kompensujących powinno co do zasady nastąpić przed rozpoczęciem inwestycji, w drodze ustalenia środowiskowych uwarunkowań przed rozpoczęciem inwestycji, gdyż ich rezultat musi być osiągnięty w chwili pojawienia się szkód na danym obszarze. Natomiast w określonych okolicznościach, kiedy warunek ten nie może zostać całkowicie spełniony, wymagana jest dodatkowa rekompensata za zaistniałe w międzyczasie szkody. Minister odwołał się do regulacji prawnej z tzw. dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG. Minister zwrócił uwagę, że na brak weryfikacji przez RDOŚ zasadności reprezentowania uczestników postępowania przez osoby podpisujące się w ich imieniu, w szczególności Towarzystwa Ochrony Przyrody przez Wiesława Nowickiego. Zdaniem Ministra, wątpliwości budzi prawidłowość pełnomocnictwa udzielonego Januszowi Granatowiczowi przez Roberta Kęsy - p.o.

zastępcy Prezesa PGWWP. RDOŚ nie ustalił więc czy wniosek pochodzi od inwestora. W toku postępowania odwoławczego wpłynęły dodatkowe materiały od organizacji uczestniczących w postępowaniu na prawach strony. RDOŚ, rozpoznając ponownie sprawę, powinien: rozpatrzyć wnioski dowodowe złożone w tym postępowaniu; rozważyć kompletność i realną wykonalność i skuteczność przewidzianej raportem kompensacji i ewentualnie ją rozszerzy, kierując się potrzebą zapewnienia integralności obszarów Natura 2000 oraz spójnością sieci Natura 2000; 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 podmioty zgłaszane; zbadać 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.

Sprzeciw wywiódł Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które podniosło zarzut naruszenia przepisów postępowania, a to:

- a) art. 138 § 2 k.p.a., poprzez uchylenie przez organ odwoławczy w całości decyzji organu I instancji oraz przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania, gdy nie zostały spełnione przesłanki umożliwiające wydanie takiego rozstrzygnięcia;
- b) art. 12 § 1 w zw. z art. 35 § 3 k.p.a., poprzez naruszenie zasady szybkości postępowania i przewlekłe prowadzenie sprawy;
- c) art. 140 w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a., przez brak prawidłowego uzasadnienia prawnego i faktycznego decyzji, a także brak wskazania motywów wydania decyzji, pomimo przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy.

PGWWP wniosło o uchylenie decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania od Ministra Klimatu i Środowiska.

W odpowiedzi na sprzeciw Minister Klimatu i Środowiska wniósł o jego oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Sąd w składzie orzekającym przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione w toku postępowania administracyjnego, wobec czego za zbędne uznał ich ponowne referowanie. Niemniej pozostaje to bez wpływu na ocenę, że sprzeciw zasługiwał na uwzględnienie, gdyż w sprawie nie ziszczyły się przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a.



Przedmiot zaskarżenia stanowi decyzja kasacyjna. Natomiast kognicja sądów administracyjnych w sprawach tego rodzaju podlega ograniczeniu, sprowadzając się do kontroli legalności rozstrzygnięcia w świetle ustawowych przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a. Kontrola nie może – co do zasady – obejmować sformułowania końcowej oceny materialnoprawnej związanej z istotą sprawy, gdyż formułowanie wniosków w tym zakresie byłoby przedwczesne. Sąd administracyjny nie jest zatem władny odnosić się do meritum sprawy w kierunku jej przesądzenia, gdyż na skutek uchylecia decyzji przez organ odwoławczy spraw powraca do merytorycznego załatwienia przez organ I instancji.

Wydanie decyzji kasacyjnej wymaga kumulatywnego spełnienia przesłanek wskazanych w art. 138 § 2 k.p.a., tj. wskazania, że decyzja I instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, oraz że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Konieczność wydania decyzji kasacyjnej zachodzi, gdy zasada dwuinstancyjności postępowania wyłącza możliwość przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, jeżeli to organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie mogącym mieć bezpośredni wpływ na wynik sprawy. Rozstrzygnięcie kasacyjne może zapaść wyłącznie w sytuacji, gdy wątpliwości organu odwoławczego nie da się wyeliminować w trybie art. 136 k.p.a. Jeżeli organ I instancji nie wyjaśnił części istotnych okoliczności sprawy albo zgromadził niepełny, ale obszerny materiał dowodowy, to organ odwoławczy ma obowiązek te uchybienia usunąć we własnym zakresie, jeżeli sprowadza się to do uzupełnienia postępowania wyjaśniającego w niewielkim stopniu.

Sąd doszedł do przekonania, że taka sytuacja miała miejsce w sprawie. Minister Klimatu i Środowiska, jako organ odwoławczy, mógł bowiem postępowanie uzupełnić we własnym zakresie.

Organ odwoławczy niesłusznie uznał, że organ I instancji powinien zasięgnąć opinii Pomorskiego PWIS w Bydgoszczy po uzupełnieniu raportu i złożeniu wyjaśnień przez inwestora w październiku 2017 r. W orzecznictwie w tym kontekście zwraca się uwagę, że opinia organu współdziałającego jest najslabszą formą współpracy między organami administracji i nie ma charakteru wiążącego dla organu prowadzącego postępowanie główne. Organ nie jest związany wnioskami wypowiedzianymi przez organy współdziałające w formie opinii.

Organ I instancji mógł nie stosować wniosków sformułowanych w tej opinii, mógł je zmodyfikować lub mógł uznać, że inwestor w uzupełnionym raporcie przedstawił dane wystarczające dla ustalenia środowiskowych uwarunkowań w świetle opinii do raportu w wersji ujednoliconej z lipca 2017 r. Wbrew też twierdzeniom Ministra, nie można przyjąć, że organ I instancji nie podzielił stanowiska organu opiniującego, zwłaszcza, że w treści decyzji wprost wskazał, że zalecenia wynikające z opinii PWIS zostały uszczegółowione.

Organ odwoławczy poprzestał na ogólnikowym stwierdzeniu, w którym zabrakło rozważań merytorycznych odnoszących się do okoliczności, których zbadanie w postępowaniu w I instancji jest niezbędne do rozstrzygnięcia wniosku. Pomimo, że organ odwoławczy to organ merytoryczny, Minister nie wniknął w żadne szczegółowe rozważania, poprzestając na hasłowym odwołaniu się potrzeby oceny zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, które zasadniczo może zostać wykorzystanie w każdej sprawie tego rodzaju.

W ocenie Sądu, jeżeli Minister miał zastrzeżenia co do sposobu, a właściwie braku, zbadania wpływu podniesienia poziomu wód gruntowych, mógł w tym zakresie poczynić samodzielne ustalenia, ewentualnie zlecić przeprowadzenie inwentaryzacji cmentarzy na podstawie art. 136 k.p.a. i dopiero po jej dokonaniu oceniać, czy może orzekać merytorycznie, czy też powinien wydać rozstrzygnięcie kasacyjne, fakt ten należyćie motywując.

Wskazać należy, że udział społeczeństwa w postępowaniu środowiskowym nie sprowadza się do uzyskania wiedzy o postępowaniu. Istotą udziału społeczeństwa w tym postępowaniu jest zapewnienie możliwości wpływu społeczeństwa na ochronę środowiska przez składanie uwag i wniosków. Ewentualne uchybienia w zakresie prawidłowości zawiadomień w drodze obwieszczenia dokonanych w sprawie nie przesądza jeszcze braku realizacji ustawowych gwarancji. Co więcej, jeżeli Minister powziął wątpliwości do skuteczności obwieszczeń, mógł w ramach uzupełniającego postępowania wyjaśniającego zwrócić się do właściwych urzędów gmin.

Zawiadomienia o przekazaniu obwieszczenia każdorazowo RDOŚ w Bydgoszcy dokonywał w BIP, podając listę gmin, które zobowiązano do zawiadomienia przez publiczne obwieszczenie, co należy postrzegać jako dodatkowe ułatwienie dla stron w zapoznaniu się z podejmowanymi przez organ czynnościami procesowymi. Z tego względu Minister winien podjąć czynności celem weryfikacji naruszeń procedury z

art. 79 ustawy ooś przed uchynieniem decyzji I instancji, mając na względzie, że brak udziału społeczeństwa stanowi przesłankę wznowieniową.

Przypomnieć należy, że w razie stwierdzenia, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, określenie środowiskowych uwarunkowań jest uzależnione od ustalenia, że za realizacją przedsięwzięcia przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, a jednocześnie brak jest rozwiązań alternatywnych. Organ nie tylko zobowiązany jest do uwzględniania przy wydawaniu decyzji środowiskowej wariantów przedstawionych przez inwestora, ale przede wszystkim również do samodzielnego poszukiwania przez organ rozwiązań zapewniających przewidzianą przepisami ochronę środowiska.

Podkreślić również należy, że rolą organu odwoławczego jest rozwiązanie sprawy administracyjnej według tej samej metodyki działania, co orzekający przed nim organ I instancji. Minister lakonicznie stwierdził, że założenia w kwestii wariantowania „trudno podzielić, choćby z powody wyników oceny wielokryterialnej”. W ocenie Sądu, nie sposób odkodować z wypowiedzi organu odwoławczego, w jakim kierunku szedł tok rozumowania tego organu w przedmiocie wariantowania przedsięwzięcia. Organ odwoławczy powinien dokonać analizy raportu wraz z aneksami pod kątem przedstawionych w nim wariantów, ewentualnie przeprowadzić postępowanie uzupełniające w tym zakresie. Natomiast Minister nie uzasadnił swojego stanowiska, nie wskazał z jakich przyczyn wariant inwestorski nie spełnia tzw. testu racjonalności z uwzględnieniem zasady prewencji, uregulowanej w art. 6 ustawy z 27 kwietnia 2021 r. – Prawo ochrony środowiska, czym po raz kolejny naruszył art. 107 § 3 k.p.a.

W orzecznictwie wskazuje się, że przepis art. 64e p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że sąd administracyjny rozpoznając sprzeciw od decyzji ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., ale czyni to w świetle przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w danej sprawie (por. wyrok NSA z 13 lutego 2019 r., II OSK 132/19). Zatem oceniając, czy zostały należycie wyjaśnione okoliczności sprawy konieczne do jej rozstrzygnięcia, nie można abstrahować od przepisów prawa materialnego.

Sąd uznał więc za uzasadnione przypomnieć, że organ ma prawo określać samodzielnie zakres raportu, w tym ma prawo żądać od inwestora dodatkowych wariantów przedsięwzięcia (art. 68 ustawy ooś), nie jest związany jego ustaleniami

(art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. b), może wydać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla wariantu innego niż zaproponowany przez inwestora (art. 81 ust. 1), może zastosować środki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody. W istocie ustawodawca przyznał organowi szerokie kompetencje w zakresie decydowania o uwarunkowaniach środowiskowych przedsięwzięcia, który może modyfikować kształt tego przedsięwzięcia. Przy czym celem tego postępowania jest możliwie najlepsze zabezpieczenie środowiska przed negatywnym oddziaływaniem przedsięwzięcia, a nie jego zablokowanie.

Jeżeli Minister miał wątpliwości w zakresie tożsamości przedsięwzięcia opisanego we wniosku oraz przedstawionego w raporcie, mógł wezwać inwestora w trybie art. 136 § 1 k.p.a. celem wyjaśnienia tych wątpliwości. Wbrew założeniom Ministra, zasada dwuinstancyjności postępowania nie doznałaby uszczerbku z tego tytułu.

Co dotyczy nałożenia obowiązku kompensacji przyrodniczej, to wskazać należy, że organ odwoławczy, jeżeli nie zgadzał się ze stanowiskiem organu I instancji, które rzekomo jest za mało precyzyjne w zakresie potrzeby jej wykonania, mógł wydać decyzję reformatoryjną w tym zakresie.

W ocenie Sądu, przesłanką uzasadniającą wydanie decyzji kasacyjnej nie może być wyłącznie krytyczna (odmienna) ocena dokonanej przez organ I instancji analizy dowodów. W stanie sprawy organ odwoławczy posiada wystarczające kompetencje i środki prawne do rozpoznania merytorycznego sprawy.

Minister stwierdził, że nie skorzysta z możliwości przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu wyjaśnienia wskazanych wątpliwości (rozbieżności), ani zlecenia przeprowadzenia tego postępowania organowi I instancji, ponieważ postępowanie uzupełniające „w tak szerokim zakresie mogłoby godzić w zasadę dwuinstancyjności”. Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Ministra, że wskazane okoliczności nie mogły być wyjaśnione w toku postępowania odwoławczego.

Sąd uznał, że Minister Klimatu i Środowiska, wydając decyzję kasacyjną nie wskazał organowi I instancji zakresu sprawy, który jest niezbędny do wyjaśnienia sprawy. Analiza akt potwierdza, że organ I instancji przeprowadził postępowanie wyjaśniające w szerokim zakresie i zebrał stosowny materiał dowodowy. Natomiast Minister odstąpił od załatwienia merytorycznego sprawy, a nawet ustosunkowania się do pism złożonych w toku postępowania odwoławczego, przerzucając to na barki organu I instancji, rezygnując jednocześnie z kompetencji reformacyjnych (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.).

W tym stanie rzeczy Sąd, działając na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I. sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. w pkt II. sentencji.

W następstwie wyroku Minister Klimatu i Środowiska ponownie przeprowadzi procedurę odwoławczą po uzupełnieniu postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie w trybie art. 136 k.p.a. Organ odwoławczy winien pamiętać, że zobowiązany jest rozstrzygać merytorycznie, w przypadku potrzeby uzupełniając dokumentację, a wydanie rozstrzygnięcia kasacyjnego stanowi wyjątek od tej zasady i wymaga dokładnego uzasadnienia, aby organ I instancji otrzymał konkretne (a nie lakoniczne, hasłowe) wytyczne co do dalszego postępowania. Organ odwoławczy zobowiązany jest pamiętać również, że w przypadku braku zgody z merytorycznym stanowiskiem organu I instancji, powinien wydać decyzję reformatoryjną, a nie kasacyjną.



za zgodność z oryginałem  
na oryginale właściwy podpis

Agnieszka Szymankiewicz  
referent