



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 23 grudnia 2024 r.

DOOŚ-WDŚI.420.53.2022.PCh.72

(stary znak: DOOŚ-WDŚI.420.26.2022.PS.PCh)

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołań: Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego Klub Gaja z 13 stycznia 2018 r., Towarzystwa Ochrony Przyrody z 15 stycznia 2018 r., Fundacji WWF Polska z 25 stycznia 2018 r., Towarzystwa na rzecz Ziemi z 25 stycznia 2018 r., Fundacji Greenmind z 25 stycznia 2018 r., Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków z 26 stycznia 2018 r., Klubu Przyrodników z 30 stycznia 2018 r., Towarzystwa Przyrodniczego ALAUDA z 30 stycznia 2018 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r., znak: WOO.4233.3.2016.KŚ.29, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej k.p.a., oraz art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 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 2024 poz. 1112), dalej u.o.o.ś.,

uchyla zaskarżoną decyzję w całości oraz odmawia określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka”.

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z 29 grudnia 2017 r. RDOŚ w Bydgoszczy, działając na wniosek Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, dalej PGW Wody Polskie, z 28 grudnia 2016 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 82 ust. 1 u.o.o.ś, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka”, a także, na podstawie art. 108 § 1 k.p.a., nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od wymienionej wyżej decyzji odwołanie wniosły podmioty wymienione w osnowie decyzji. Zarzuty skarżących koncentrują się wokół kwestii, które w większości były już eksponowane w toku postępowania przed organem pierwszej instancji.

Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, formułując następujące zarzuty:

- naruszenie art. 77 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś. w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś, ponieważ, w ocenie skarżącego, RDOŚ w Bydgoszczy przed wydaniem decyzji w sposób nieprawidłowy zasięgnął opinii wyłącznie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy, dalej PWIS w Bydgoszczy, odstępując od zasięgnięcia takiej opinii od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Aleksandrowie Kujawskim;
- naruszenie art. 34 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4 w związku z art. 35a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.), dalej u.o.p., poprzez błędne ustalenie stanu faktycznego, zgodnie z którym planowane przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, dalej KZGW (aktualnie PGW Wody Polskie), przedsięwzięcie służy ochronie życia i zdrowia ludzi oraz zapewnieniu bezpieczeństwa powszechnego - w warunkach braku racjonalnych rozwiązań alternatywnych w celu zakończenia problemów, jakie powoduje funkcjonowanie zapory we Włocławku. Ponadto nie uzyskano opinii Komisji Europejskiej, w okolicznościach gdy zdiagnozowane znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy także siedliska przyrodniczego priorytetowego w UE - nadrzecznych łęgów topolowo - wierzbowych - o kodzie 91 EO;
- naruszenie art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a u.o.o.ś. oraz art. 107 § 3 k.p.a., poprzez nieustosunkowanie się w uzasadnieniu decyzji do wszystkich wniosków złożonych w toku postępowania przez skarżące Stowarzyszenie oraz przez Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, a także błędne uzasadnienie odmowy przeprowadzenia rozprawy otwartej dla społeczeństwa przed wydaniem decyzji;
- naruszenie art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret drugie u.o.o.ś., ponieważ w uzasadnieniu decyzji nie wyjaśniono należycie, w jaki sposób została uwzględniona opinia PWIS w Bydgoszczy z 12 września 2017 r.;
- wydanie skarżonej decyzji bez przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- naruszenie art. 75 § 1, art. 78 § 1 oraz art. 84 § 1 k.p.a., poprzez niepowołanie biegłych w celu przeprowadzenia dowodu na okoliczność słuszności wniosków zawartych w opinii dr. inż. ██████████ pt. „Opinia na temat Raportu oddziaływania na środowisko budowy stopnia na Wiśle poniżej Włocławka" (Warszawa, listopad 2017 r.) oraz oceny merytorycznej sporządzonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- błędne zastosowanie przepisów działu VIIa u.o.o.ś., w szczególności art. 136a, w związku z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1936);

- okoliczność, iż z powodu rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartego w skarżonej decyzji, pkt V.2a decyzji, określający termin, w jakim inwestor jest zobowiązany przeprowadzić analizę przedrealizacyjną, może stać się niewykonalny.

Fundacja WWF Polska wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia oraz przedstawia zarzuty naruszenia poniższych przepisów prawa:

- art. 81 ust. 2 i 3 u.o.o.ś. w zw. z art. 34 ust. 1 u.o.p. oraz art. 38j ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2024 r. poz. 1087, ze zm.), dalej p.w., poprzez zezwolenie na realizację inwestycji znacząco negatywnie oddziałującej na co najmniej 3 obszary Natura 2000 oraz zagrażającej realizacji celów środowiskowych co najmniej 4 jednolitych części wód powierzchniowych, dalej JCWP, pomimo że istnieją alternatywne rozwiązania korzystniejsze środowiskowo, które realizują cel inwestycji;
- art. 45 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 1 i 5 u.o.p., poprzez wydanie decyzji udzielającej zgody na inwestycję, której realizacja naruszy zakazy obowiązujące w stosunku do użytku ekologicznego „Zielona Kępa”, bez uzyskania wymaganego uzgodnienia właściwej rady gminy, oraz pomimo istnienia alternatywnych rozwiązań realizacji celu inwestycji;
- art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. c u.o.o.ś. w zw. z art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a., poprzez nienałożenie w decyzji obowiązku monitorowania inwestycji w zakresie wpływu na siedliska kozy i różanki, pomimo że z przeprowadzonej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika taka potrzeba, bowiem:
 - a) liczne siedliska tych gatunków zostaną w wyniku realizacji inwestycji zniszczone,
 - b) nałożono obowiązek kompensacji przyrodniczej siedlisk tych ryb, co wymaga monitorowania skuteczności tej kompensacji,
 - c) dla wszystkich innych kompensowanych siedlisk nałożono obowiązek prowadzenia monitoringu i jedynie dla siedlisk kozy oraz różanki zastosowano wyjątek, który w żaden sposób nie jest racjonalnie uargumentowany;
- art. 82 ust. 2 u.o.o.ś. w zw. z art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a., poprzez niestwierdzenie konieczności przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, pomimo że zachodzą przesłanki z art. 82 ust. 2 u.o.o.ś. do stwierdzenia takiej konieczności, w szczególności wystąpi kumulowanie się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, oraz wystąpi oddziaływanie przedsięwzięcia na obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie wielu gatunków roślin i zwierząt, ich siedlisk i siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym 3 obszary Natura 2000 i użytek ekologiczny „Zielona Kępa”;

- art. 79 ust. 1 oraz 77 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., poprzez zaniechanie ponownego wyznaczenia terminu udziału społeczeństwa w postępowaniu oraz zaniechanie ponownego wystąpienia o opinię do organu Inspekcji Sanitarnej, w sytuacji gdy po przeprowadzeniu konsultacji społecznych oraz uzyskaniu opinii PWIS w Bydgoszczy inwestor przedstawił 2 dodatkowe uzupełnienia raportu, których treść wpłynęła na wynik sprawy;
- art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 33 ust. 1 i 34 ust. 1 u.o.p., poprzez błędne ustalenie, że inwestycja nie wpłynie znacząco negatywnie na przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły jakim jest boleń, a w konsekwencji zaniechanie nałożenia obowiązku przeprowadzenia kompensacji przyrodniczej dla tego gatunku;
- art. 7 i 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 81 ust. 3 u.o.o.ś., poprzez całkowicie sprzeczne twierdzenia zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji co do wpływu inwestycji na cele środowiskowe dla JCWP Mień od dopł. spod Jankowa do ujścia PLRW200019279499, co powoduje, że nie da się stwierdzić, jak organ zakwalifikował oddziaływanie na cele środowiskowe tej JCWP;
- art. 8 k.p.a., poprzez naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej, w wyniku niezawarcia w decyzji terminu, w którym należy wykonać koryto obejścia dla nowego progu, pomimo że dla wszystkich innych urządzeń służących do migracji ryb (w tym 2 przepławek oraz 2 kanałów dla ryb zstępujących), a nawet dla koryta obejścia zapory we Włocławku podano taki termin, nakazując ich wykonanie przed napełnieniem nowego zbiornika.

Towarzystwo Przyrodnicze ALAUDA wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, przedstawiając zarzuty naruszenia następujących przepisów prawa:

- art. 34 ust. 1 u.o.p., ponieważ istnieją rozwiązania alternatywne dla realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, a także dla wszystkich celów szczegółowych, dla których planowana jest budowa nowego stopnia na Wiśle, a zaplanowane kompensacje przyrodnicze nie zapewnią spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000;
- art. 66, 80 i 81 u.o.o.ś., ponieważ raport, który był podstawą wydania zaskarżonej decyzji, nie zawierał wszystkich niezbędnych informacji, a informacje w nim zawarte oparte były na błędnych założeniach metodycznych badań; nie uwzględnił istniejących danych naukowych, a także zawierał braki w analizie rozwiązań alternatywnych. Organ wydający decyzję naruszył ww. przepis, dopuszczając raport zawierający znaczące braki merytoryczne i faktyczne;
- art. 107 § 3 k.p.a., gdyż uzasadnienie decyzji nie zawiera faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej;

- art. 108 § 1 k.p.a., ponieważ nie są udowodnione i wystarczająco uzasadnione przesłanki zawarte w powyższym przepisie;
- art. 7 k.p.a., ponieważ w toku postępowania nie zostały podjęte wszelkie niezbędne działania konieczne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli - zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej;
- art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., ponieważ organ prowadzący postępowanie, jak i organy uzgadniające i opiniujące w trybie art. 77 i art. 78 u.o.o.ś. nie zebrały i nie rozpatrzyły w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

Fundacja Greenmind wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, ewentualnie o uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Ponadto, podając jako podstawę art. 136 § 1 k.p.a., Fundacja wniosła o przeprowadzenie dodatkowego postępowania przez GDOŚ w celu uzupełnienia dowodów poprzez zebranie i zbadanie w toku postępowania odwoławczego analiz i ekspertyz dotyczących stanu technicznego i bezpieczeństwa elementów stopnia Włocławek, w tym ekspertyz Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór IMGW, wykonanych po modernizacji stopnia w ramach projektu POIS.03.01.00-00-012/11. W odwołaniu z 25 stycznia 2018 r. Fundacja Greenmind przedstawia zarzuty naruszenia poniższych przepisów:

- art. 33 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 1 u.o.o.ś., przez uniemożliwienie społeczeństwu ustosunkowania się do uzupełnień raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko złożonych w okresie po 1 października 2017 r.;
- art. 80 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., w zw. z art. 7, 77 § 1 oraz 107 § 3 k.p.a., przez wydanie decyzji, mimo braku odpowiedniego opisu i analizy wariantów alternatywnych przedsięwzięcia;
- art. 82 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 82 ust. 2 u.o.o.ś., przez brak nałożenia obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w postępowaniu prowadzonym w celu wydania 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 274);
- art. 81 pkt 2 u.o.o.ś. w zw. z art. 34 u.o.p., w zw. z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE. L. z 1992 r. Nr 206.7, ze zm.), przez 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 u.o.p.;

- art. 81 pkt 3 u.o.o.ś. w zw. z art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 oraz art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w., w zw. z art. 4 ust. 7 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE. L. z 2000 r. nr 327.1, ze zm.), przez 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 p.w., oraz nie są spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w.;
- art. 80 ust. 1 u.o.o.ś. w zw. z art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a., przez wydanie decyzji, mimo że organ nie zebrał kompletu informacji pozwalających na odpowiednią ocenę przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko, w szczególności w odniesieniu do treści raportu, której organ nie poddał odpowiedniej analizie pozwalającej na wydanie decyzji;
- art. 66 ust. 1 pkt 3b u.o.o.ś. w zw. z art. 7, 77 § 1 oraz 107 § 3 k.p.a., przez brak wyczerpującej oceny powiązań przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami;
- art. 82 ust. 2 pkt a w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 9 u.o.o.ś., przez nieprawidłowe określenie działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko;
- art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. e w zw. z art. 63 ust. 1 pkt 3 lit. b, w z art. 104 ust. 1 u.o.o.ś., w zw. z art. 7, 77 § 1 oraz 107 § 3 k.p.a., przez błędne wykluczenie możliwości oddziaływania przedsięwzięcia na obszary poza granicami Polski oraz błędne uznanie, że nie zachodzą przesłanki przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym;
- art. 108 § 1 k.p.a., przez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, mimo że nie zostały spełnione przesłanki wymienione w tym przepisie.

Towarzystwo na rzecz Ziemi w złożonym odwołaniu wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, przedstawiając zarzuty naruszenia art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 81 ust. 2 u.o.o.ś., 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 łosoś atlantycki, podczas gdy dodatkowa bariera migracyjna ograniczy ilość osobników, które pokonają zespół zbiorników wodnych przy migracji wstępującej, zaś długość wody stagnującej osiągnie ok. 90 km biegu Wisły i całkowicie uniemożliwi migrację zstępujących smoltów łososi. Stwierdzenie takiego wpływu powinno prowadzić do przeanalizowania przesłanek z art. 34 u.o.p. i zaproponowania kompensacji przyrodniczej dla wymienionych obszarów Natura 2000, co nie miało miejsca w sprawie.

Klub Przyrodników w złożonym odwołaniu wniósł o odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, zarzucając:

- brak udowodnienia istnienia nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za realizacją planowanego przedsięwzięcia oraz brak rozważenia jako alternatywy przebudowy stopnia we Włocławku, która umożliwiłaby jego trwałe, samodzielne funkcjonowanie;
- brak oceny wpływu rumowiska pochodzącego obecnie z erozji wglębnej i bocznej rzeki Wisły poniżej stopnia wodnego Włocławek na osadzenie się łach i wysp w Morzu Bałtyckim przy ujściu Wisły. Łachy te są podstawowym czynnikiem integralności znajdujących się tam obszarów Natura 2000, kluczowym dla chronionych w tych obszarach fok i ptaków. Budowa proponowanego stopnia wodnego ma na celu ograniczenie erozji poniżej stopnia Włocławek, ograniczy więc transport rumowiska do morza i osadzanie się łach, co byłoby znaczącym negatywnym oddziaływaniem na obszary Natura 2000 w ujściu Wisły;
- brak adekwatnej kompensacji; dyrektywa siedliskowa wymaga kompensacji „zapewniającej ochronę ogólnej spójności sieci Natura 2000”, a nie odtwarzającej tę spójność dopiero po wielu latach. Nowo tworzone łągi (siedlisko przyrodnicze 91E0) przez pierwszych kilkadziesiąt lat nie będą pełnił kompletnych funkcji ekosystemu łągowego, ze względu na brak dojrzałych drzew i innych elementów zalewowego ekosystemu leśnego. Proponowana kompensacja dla łągów może zrekompensować straty dopiero po ok. 70-80 latach. Ze względu na znacznie niższą jakość i funkcjonalność łągów tworzonych nad łągami traconymi, współczynnik kompensacji 1,5:1 jest za niski do zachowania spójności sieci Natura 2000 w ciągu najbliższych 70-80 lat. Powinno się zatem przyjąć, że potrzebna jest znacznie większa powierzchnia młodych łągów, by adekwatnie zrekompensować utratę starych. Należałoby więc zastosować raczej kompensację w proporcji między 5:1 a 10:1. Co jest prawdopodobnie niemożliwe, ze względu na brak odpowiednich miejsc. Brak technicznej możliwości adekwatnej kompensacji wyklucza możliwość zastosowania art. 6.4 dyrektywy siedliskowej i wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia;
- realizacja planowanego przedsięwzięcia implikuje wysokie ryzyko, że kompensacje dla łągów zlokalizowane poniżej proponowanego zbiornika Siarzewo nie osiągną celu, bowiem warunkiem ich skuteczności jest reżim hydrologiczny rzeki wolno płynącej;
- rozstrzygnięcie uchybia zasadzie „właściwej oceny”, zgodnie z którą wszystkie informacje powinny być zgromadzone i uwzględnione, a wszystkie racjonalne wątpliwości rozwiane przed ewentualnym wyrażeniem zgody na realizację przedsięwzięcia. Natomiast w decyzji w wielu aspektach dopiero nałożono na inwestora obowiązek ustalenia stanu faktycznego niektórych elementów przyrody i oddziaływania na nie, równocześnie nie nakładając obowiązku ponownej oceny oddziaływania na środowisko;

- decyzja zawiera wiele niekonkretnych określeń, tj. „ograniczenie do niezbędnego minimum”, pozostawiając określenie owego niezbędnego minimum do własnej oceny inwestorowi, podczas gdy to właśnie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach powinna „niezbędne minimum” precyzyjnie określić.

Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków wnosi o uchylene zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, zarzucając, że decyzja została wydana z naruszeniem:

- art. 77 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. w zw. z art. 545 p.w., gdyż RDOŚ w Bydgoszczy nie uzgodnił warunków realizacji omawianego przedsięwzięcia z organem współdziałającym, właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych;
- wydanie decyzji na podstawie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia, który został sporządzony niezgodnie z wymogiem art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.o.ś. – gdyż w dokumencie tym nie przedstawiono charakterystyki omawianego przedsięwzięcia i warunków jego planowanej eksploatacji w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, o którym mowa w art. 16 pkt 34 p.w.;
- naruszenie art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret pierwsze i drugie u.o.o.ś. – ponieważ w jej uzasadnieniu brak jest wystarczającej informacji, w jakim stopniu zostały wzięte pod uwagę ustalenia zawarte w raporcie; ponadto brak jest ustosunkowania się do uzgodnienia organu specjalistycznego w zakresie gospodarki wodnej, bo nie zostało ono uzyskane;
- naruszenie art. 7 k.p.a. z uwagi na brak wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, gdyż zaniechano wyjaśnienia istotnych sprzeczności merytorycznych zawartych w raporcie, zaistniałych przede wszystkim w ważnych zagadnieniach, dotyczących kompensacji przyrodniczej zaplanowanej w odniesieniu do siedlisk awifauny chronionej w obszarze specjalnej ochrony ptaków sieci Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły PLB040003, a także sentencja, zawierająca ustalone środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia, nie odpowiada uzasadnieniu decyzji;
- wydanie decyzji z ustaleniami naruszającymi akt prawa miejscowego, tj. zarządzenie RDOŚ w Bydgoszczy i RDOŚ w Gdańsku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły PLB040003 (Dz. U. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2015 r. poz. 1184, ze zm.), gdyż dopuszczony do realizacji wariant budowy stopnia wodnego na Wiśle w Siarzewie uniemożliwia wykonanie obligatoryjnego zalecenia, wskazanego w zał. 5 do zarządzenia – „zapobiegania utracie siedlisk łęgowych poprzez zachowanie w całej strefie nurtowej rzeki istniejących piaszczystych wysp, za wyjątkiem utrzymania szlaku żeglownego”;
- wydanie decyzji z zaleceniem kompensacji siedlisk łęgowych rybitwy rzecznej w wymiarze zaledwie około 62% powierzchni w porównaniu z aktualną powierzchnią

naturalnych siedlisk tej rybitwy, które ulegną znaczącemu negatywnemu oddziaływaniu przedsięwzięcia, ponadto z błędnymi zaleceniami merytorycznymi, dotyczącymi kompensacji w zakresie stworzenia wysp zastępczych dla gniazdowania rybitw, mew i sieweczek – niezgodnymi z aktualnym stanem wiedzy w tym zakresie. Będzie to skutkowało nieosiągnięciem celu tej kompensacji, jakim jest utrzymanie właściwego stanu wymienionych gatunków i ich siedlisk w specjalnym obszarze ochrony ptaków sieci Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły;

- wydanie decyzji bez wzmianki o ustalonych kompensacjach przyrodniczych, dotyczących głównych przedmiotów ochrony w obszarach sieci Natura 2000 na Wiśle poniżej Włocławka, w obligatoryjnym załączniku do decyzji „Charakterystyka planowanego przedsięwzięcia” – w okolicznościach, gdy kompensacje te są ważnym elementem omawianego przedsięwzięcia;
- odstąpienie (bez uzasadnienia, niezgodnie z wytycznymi raportu) od nałożenia obowiązku monitorowania w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia stanu populacji chronionego w UE minoga rzecznego, zagrożonej budową stopnia w Siarzewie, jak również bez zalecenia monitoringu (sprawdzenia) udatności kompensacji siedlisk, dedykowanej tym gatunkom. Brak ten uniemożliwi powzięcie koniecznych środków zaradczych w sytuacji, gdyby ta trudna do wykonania kompensacja nie powiodła się.

Towarzystwo Ochrony Przyrody w złożonym odwołaniu wniosło o uchYLENIE zaskarżonej decyzji w całości oraz o odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, przedstawiając następujące zarzuty:

- podawanie informacji do publicznej wiadomości w sposób nieodpowiadający przepisom prawa; zaskarżona decyzja została wydana w wyniku przeprowadzenia postępowania wymagającego udziału społeczeństwa, w trakcie którego podawane do publicznej wiadomości informacje o tym postępowaniu (jego wszczęciu, możliwości wniesienia uwag, wydaniu decyzji i możliwości zapoznania się z nią), wymagane w art. 33 ust. 1 oraz at. 85 ust. 3 u.o.o.s., były obwieszczane w sposób niezgodny z podanym w art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. d tej ustawy;
- wydanie decyzji z niepełną i częściowo błędną sentencją – bez wskazania w niej wszystkich składowych przedsięwzięcia, należących do mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz z zakwalifikowaniem jednej z tych składowych niezgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2016 poz. 71, ze zm.), dalej r.o.o.s.;
- naruszenie art. 77 ust. 1 pkt 4 u.o.o.s. w zw. z art. 545 p.w., poprzez niezgodnienie warunków realizacji omawianego przedsięwzięcia z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych, co w konsekwencji skutkuje wadliwością przeprowadzonej

oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która odbyła się niezgodnie z przepisem art. 80 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.;

- naruszenie art. 33 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś., poprzez nieupublicznienie ostatecznej wersji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (po jego ostatnim uzupełnieniu), celem wniesienia wniosków i uwag społeczeństwa;
- naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.o.ś.; w decyzji nie określono w sposób wystarczający miejsca realizacji przedsięwzięcia. Nie podano tej informacji również w załączniku pt. „Charakterystyka przedsięwzięcia”;
- wydanie decyzji nieodpowiadającej przepisom prawa – naruszenie art. 82 ust. 2 pkt 2 i 3 u.o.o.ś., gdyż uzasadnienie stanowiska organu pierwszej instancji w przedmiocie konieczności przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 18 u.o.o.ś. – znajdujące się na początku str. 219 decyzji – nie zawiera rozważania przesłanek wystąpienia oddziaływań skumulowanych pochodzących od innych przedsięwzięć, jak również o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszary wymagające specjalnej ochrony przyrody, w tym obszary Natura 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody;
- naruszenie art. 37 pkt 37 oraz art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a u.o.o.ś., gdyż niektóre podane w uzasadnieniu decyzji informacje o sposobie uwzględnienia uwag i wniosków organizacji ekologicznych, złożonych w trakcie udziału społeczeństwa, są niezgodne ze stanem faktycznym. Część z tych uwag nie została w ogóle poruszona przez organ pierwszej instancji, natomiast odniesienie się do części uwag nie zostało wystarczająco uzasadnione merytorycznie przez RDOŚ w Bydgoszczy;
- naruszenie art. 35 ust. 1 u.o.p., poprzez nienalożenie na inwestora obowiązku wykonania części ustalonych kompensacji, dedykowanych głównym przedmiotom ochrony w obszarach sieci Natura 2000, w terminie do rozpoczęcia działań powodujących negatywne oddziaływanie na tego typu obszary;
- naruszenie art. 66 § 1 k.p.a., gdyż organ pierwszej instancji nie powiadomił Towarzystwa Ochrony Przyrody, iż w sprawie ustanowienia dwóch obszarów specjalnej ochrony ptaków sieci Natura 2000, w ramach kompensacji utraty walorów awifauny, chronionych w Unii Europejskiej, Towarzystwo powinno wnieść odrębne podanie do Ministra Środowiska, jak również nie poinformował Towarzystwa Ochrony Przyrody o treści art. 66 § 2 k.p.a. dotyczącego tego zagadnienia;
- naruszenie art. 79 § 1 i 2 k.p.a., ponieważ RDOŚ w Bydgoszczy odstąpił od powiadomienia stron o planowanej i przeprowadzonej w dniu 5 października 2017 r. wizji terenowej w miejscu realizacji planowanego przedsięwzięcia w okolicy miejscowości Siarzewo;

- naruszenie art. 7 k.p.a., ze względu na brak przeanalizowania wielu istotnych środowiskowych uwarunkowań omawianego przedsięwzięcia, w szczególności dotyczących ochrony wierzchniej warstwy gleby (humusu), postępowania z odpadami niebezpiecznymi, zagrożeń pochodzących ze strony żeglugi na etapie eksploatacji przedsięwzięcia czy też podania zaleceń w zakresie minimalizacji zagrożeń, jakie mogą spotkać budowę zapory wodnej w Siarzewie i związaną z nią infrastrukturę w trakcie wezbrań powodziowych.

11 stycznia 2018 r. Salar Sp. z o.o. złożyła odwołanie od decyzji RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. Minister Środowiska, ze względu na brak podstaw do uznania podmiotu za stronę postępowania ani uczestnika na prawach strony, decyzją znak: DIŚ-III.61.1.2021.15 umorzył postępowanie odwoławcze wobec Salar Sp. z o.o.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje

Do grudnia 2018 r. organem prowadzącym postępowanie odwoławcze był GDOŚ. Pismem z 13 grudnia 2018 r. GDOŚ, powołując się na art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a., przekazał sprawę do załatwienia Ministrowi Środowiska (obecnie Ministrowi Klimatu i Środowiska). Decyzją z 12 sierpnia 2021 r., znak: DIŚ-III.61.1.2021.16, MKiŚ uchylił decyzję RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Decyzja MKiŚ została uchylona prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2021 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1418/21, ze względu na brak podstaw do zastosowania przez organ normy wynikającej z treści art. 138 § 2 k.p.a. Wnioski o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. złożyły: Fundacja WWF Polska 29 października 2021 r., Fundacja Greenmind 29 października 2021 r., Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków 4 listopada 2021 r. oraz Towarzystwo Przyrodnicze ALAUDA 17 listopada 2021 r. Pismem z 25 marca 2022 r., znak: DIŚ-III.61.1.2021.MT, oraz pismem z 22 czerwca 2022 r., znak: DIŚ-III.61.1.2022.MT.3, MKiŚ zwrócił sprawę do GDOŚ, stwierdzając, że nie wystąpiły przesłanki do wyłączenia GDOŚ od jej załatwienia. GDOŚ postanowieniem z 22 września 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.26.2022.PS.4, po rozpatrzeniu wniosków: Fundacji WWF Polska, Fundacji Greenmind, Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków, Towarzystwa Przyrodniczego ALAUDA, odmówił wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji RDOŚ w Bydgoszczy. WSA w Warszawie wyrokiem z 3 lipca 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 2624/22, uchylił zaskarżone postanowienie GDOŚ z 20 września 2022 r. odmawiające wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji RDOŚ w Bydgoszczy. Następnie pismem z 15 lutego 2024 r. GDOŚ przekazał sprawę MKiŚ na podstawie wyroków: WSA w Warszawie z 25 października 2022 r., sygn. akt IV SAB/Wa 280/22, w sprawie ze skargi Fundacji Greenmind na bezczynność Ministra Klimatu i Środowiska w przedmiocie rozpatrzenia wniosku Fundacji z 29 października 2021 r. o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. oraz NSA z 24 października 2023 r., sygn.

akt III OSK 362/23, w sprawie ze skargi kasacyjnej Ministra Klimatu i Środowiska od wyroku WSA w Warszawie z 25 października 2022 r. sygn. akt IV SAB/Wa 280/22. Ostatecznie GDOŚ w nawiązaniu do pisma z 15 lutego 2024 r., skierowanego do MKiŚ, zwrócił się z prośbą o zwrot akt sprawy dotyczącej odwołań od decyzji RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r., stojąc na stanowisku, iż akta zostały przekazane MKiŚ niewłaściwie, bowiem w GDOŚ doszło do zmiany piastuna organu, w związku z czym ustała okoliczność wyłączenia GDOŚ od załatwienia przedmiotowej sprawy. W związku z powyższym GDOŚ rozpoznał sprawę zgodnie z kompetencjami wynikającymi z art. 127 ust. 3 u.o.o.ś. – GDOŚ pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, zatem, zgodnie z art. 127 § 2 k.p.a., jest organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ w Bydgoszczy.

Z uwagi na liczbę stron postępowania w niniejszej sprawie zastosowanie ma art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powyższej decyzji, tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1405, ze zm.), w myśl którego, jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 20, stosuje się art. 49 k.p.a. Odwołania od kwestionowanej decyzji skutecznie – z zachowaniem terminu określonego w art. 129 § 2 k.p.a., wniosły podmioty wskazane w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia. Zostały one prawidłowo dopuszczone do udziału na prawach strony w postępowaniu pierwszoinstancyjnym na podstawie art. 44 ust. 1 u.o.o.ś. Organ pierwszej instancji słusznie uznał spełnienie przez skarżących przesłanek warunkujących udział w postępowaniu organizacji ekologicznych (aktualnych na dzień wniesienia przez nie żądania), tj. zbieżność celów statutowych z przedmiotem postępowania oraz prowadzenie działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody.

Decyzja RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka w miejscowości Siarzewo. Budowę stopnia planuje się na odcinku od 700 do 708 km biegu Wisły. Według koncepcji przedstawionej w dokumentacji składać się ma z elektrowni wodnej o mocy ok. 80 MW, połączenia drogowego, jazu, śluzy żeglugowej z miejscami do postoju jednostek pływających i lodołamaczy, przepławki uniwersalnej, przepławki dla ryb łososiowatych, przewału, toru kajakowego i koryta obejścia. Planowane przedsięwzięcie realizowane będzie na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego, w obrębie powiatów: toruńskiego, aleksandrowskiego, lipnowskiego, włocławskiego, Włocławka – miasto na prawach powiatu. Na prawym brzegu obszar ten obejmuje gminy: Fabianki, Bobrowniki, Czernikowo, Obrowo. Natomiast na lewym brzegu gminy: Włocławek, Miasto Włocławek, Lubanie, Waganiec, Nieszawa, Raciążek, Ciechocinek, Aleksandrów Kujawski.

Celem realizacji zamierzenia inwestycyjnego jest budowa stopnia wodnego poniżej Włocławka, który zapewni trwałe bezpieczeństwo istniejącego stopnia wodnego Włocławek poprzez podniesienie poziomu zwierciadła wody dolnej tego stopnia. Podniesienie zwierciadła będzie wynikiem spiętrzenia wody przez nowobudowany stopień wodny, piętrzący wodę do

rzędnej 46.0 m n.p.m. Kr86 i zlokalizowany poniżej istniejącego stopnia Włocławek. Cofka nowego stopnia „podeprze” stopień Włocławek, zmniejszając jego wysokość piętrzenia, a dzięki temu, zmniejszając parcie hydrostatyczne na budowle hydrotechniczne stopnia wynikające z różnicy poziomów wody górnej i dolnej. Tym samym ma nastąpić trwała poprawa warunków pracy i przywrócenie warunków, na jakie był projektowany istniejący stopień Włocławek. Ponadto, co zostało wskazane przez inwestora w przedłożonej dokumentacji, dodatkowymi celami realizacji przedsięwzięcia są:

- redukcja ryzyka powstawania zatorów lodowych i likwidacja miejsc zwiększonej produkcji śryżu poniżej stopnia Włocławek, na długości nowego zbiornika wodnego;
- powstrzymanie nadmiernej erozji wgłębnej i bocznej poniżej stopnia Włocławek przez spiętrzenie wody na długości nowego zbiornika, dzięki czemu zostanie zabezpieczona infrastruktura liniowa przechodząca po dnie rzeki Wisły;
- poprawa potencjału ekosystemów wodnych i od wód zależnych;
- zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej, czemu służyć będzie również budowa w wymaganych miejscach zbiornika zapór bocznych i obwałowań;
- poprawa efektów gospodarki wodnej, w tym przeciwpowodziowej, dzięki współpracy dwóch stopni i zmniejszenie negatywnych zjawisk wywoływanych gospodarką wodną pojedynczego, często remontowanego stopnia Włocławek;
- możliwość powstania przeprawy drogowej;
- wykorzystanie energii wody, jako konsekwencji budowy stopnia oraz elementu rachunku ekonomicznego przedsięwzięcia;
- budowa drogi wodnej klasy Va na odcinku nowego zbiornika wraz z budową śluzy żeglugowej o parametrach spełniających wymagania drogi wodnej tej klasy, z wykorzystaniem istniejącego koryta rzeki,
- zapewnienie energii elektrycznej niezbędnej do rozruchu elektrowni systemowych dla potrzeb Krajowego Systemu Elektroenergetycznego w sytuacji tzw. blackoutu oraz utrzymanie jej produkcji.

Realizacja omawianego przedsięwzięcia planowana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 274). Przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne znajduje się na liście działań służących zapobieganiu powodzi, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 2739).

Planowane zamierzenie inwestycyjne obejmuje realizację przedsięwzięć, o których mowa w r.o.o.ś.:

- a) § 2 ust. 1 pkt 35, tj.: zapory lub inne urządzenia przeznaczone do zatrzymywania i stałego retencjonowania (gromadzenia) nie mniej niż 10 mln m³ nowej lub dodatkowej masy wody;
- b) § 2 ust. 1 pkt 36, tj.: budowle piętrzące wodę o wysokości piętrzenia nie mniejszej niż 5 m;
- c) § 3 ust. 1 pkt 5, tj.: elektrownie wodne;
- d) § 3 ust. 1 pkt 7, tj.: stacje elektroenergetyczne lub napowietrzne linie elektroenergetyczne, o napięciu znamionowym nie mniejszym niż 110 kV, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 6;
- e) § 3 ust. 1 pkt 60, tj.: drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 – 5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- f) § 3 ust. 1 pkt 62, tj.: porty lub śródlądowe drogi wodne, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 33;
- g) § 3 ust. 1 pkt 65, tj.: budowle przeciwpowodziowe, z wyłączeniem przebudowy wałów przeciwpowodziowych polegającej na doszczelnieniu korpusu wałów i ich podłoża, w celu ograniczenia możliwości ich rozmycia i przerwania w czasie przechodzenia wód powodziowych, a także regulacja wód lub ich kanalizacja rozumiana jako zagospodarowanie wód umożliwiające ich wykorzystanie do celów żeglugowych;
- h) § 3 ust. 1 pkt 86a, tj.: zmiana lasu lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienia mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu, jeżeli dotyczy lasów łęgowych, olsów lub lasów na siedliskach bagiennych;
- i) § 3 ust. 1 pkt 86c, tj.: zmiana lasu lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienia mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu, na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 – 5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 14 – 3 tej ustawy.

Tym samym, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.o.ś., wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przywołane powyżej rozporządzenie z dniem 11 października 2019 r. zostało uchylone, jednak zgodnie z § 4 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 r. poz. 1839, ze zm.) do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla powyższego przedsięwzięcia, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i u.o.o.ś. jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Właściwość miejscową RDOŚ w Bydgoszczy statuuje natomiast rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2438). Z rzeczonego statutu wynika, że obszarem działalności RDOŚ w Bydgoszczy jest obszar województwa kujawsko-pomorskiego, będącego miejscem realizacji całości omawianego przedsięwzięcia.

Przeprowadzona przez GDOŚ weryfikacja przedłożonego z wnioskiem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz z uzupełnieniami złożonymi na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i drugoinstancyjnego wykazała, że nie spełnia on wymogów określonych w obowiązujących w przepisach prawa w stopniu uniemożliwiającym przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Analizowany raport nie zawiera w szczególności informacji, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1, 2, 5-9, 16 oraz ust. 2 i ust. 6 u.o.o.ś., we wskazanym w niniejszej decyzji zakresie, ponadto znajdują się w nim istotne z punktu widzenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia niejasności i rozbieżności.

Zatem, mając na uwadze, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach znajduje swoje oparcie m.in. na ustaleniach raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w sytuacji gdy raport nie jest kompletny, nie może stanowić podstawy do wydania prawidłowej decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 220/10)).

W trakcie postępowania odwoławczego, korzystając z uprawnień wynikających z treści art. 136 k.p.a. i mając na uwadze obowiązki wynikające z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a., PGW Wody Polskie zostało dwukrotnie wezwane do uzupełnienia raportu. W odpowiedzi na wezwanie, ówczesnie prowadzącego postępowanie odwoławcze, Ministra Środowiska z 13 marca 2019 r., znak: DOP-WOŚ.436.2.2019.MK, inwestor przedłożył uzupełnienie do raportu, jednakże nie zawierało ono wszystkich niezbędnych informacji, do których uzupełnienia wezwał organ – inwestor udzielił niewyczerpujących oraz budzących wątpliwości odpowiedzi. Mając powyższe na uwadze, GDOŚ, pismem z 24 kwietnia 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.26.2022.PS.25, wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień oraz uzupełnienia raportu zgodnie z art. 66 u.o.o.ś. W odpowiedzi na wezwanie wnioskodawca przedłożył swoje stanowisko z 1 lipca 2024 r., znak: JRP-DW.542.1.1.2024., które nadal nie czyniło zadość zagadnieniom poruszonym w wezwaniach.

Inwestor w całym postępowaniu odwoławczym wielokrotnie wnosił o przedłużenie terminu na udzielenie wyjaśnień oraz uzupełnienie raportu (m.in. przy pismach – z 14 czerwca 2023 r. czy 6 grudnia 2023 r.). GDOŚ, kierując się zasadą pogłębiania zaufania do administracji, przychylił się do jego prośby z uwagi na obszerność kwestii poruszonych w wezwaniach i zakresu wymagającego uzupełnienia. Natomiast inwestor finalnie nie odniósł się

do istoty pytań lub lakonicznie odpowiedział na zagadnienia wskazane przez organ jako budzące wątpliwość lub konieczne do uzupełnienia, tym samym odmówił uzupełnienia raportu w zakresie wskazanym przez organ odwoławczy.

W ocenie GDOŚ organ pierwszej instancji naruszył art. 66 ust. 1 pkt 5-7 u.o.o.ś., poprzez zaakceptowanie wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej przedmiotowego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. (w brzmieniu obowiązującym w Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.) raport powinien zawierać opis analizowanych wariantów przedsięwzięcia, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego (lit. a), racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (lit. b), wraz z uzasadnieniem ich wyboru. W myśl pkt 6 powyższego przepisu raport powinien zawierać również określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów. Z kolei z pkt 7 przywołanego przepisu wynika obowiązek uzasadnienia proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko. W analizowanym raporcie informacji powyższych zabrakło. Podkreślenia wymaga, że warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z instrumentów stosowania zasady prewencji i zasady przezorności w prawie ochrony środowiska, uregulowanych w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.), dalej p.o.ś., przy podejmowaniu działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. Wobec powyższego przedstawione w raporcie warianty muszą zawierać kompleksowy opis każdego z nich, wraz z opisem ich oddziaływania oraz uzasadnienie dokonanego wyboru każdego z wariantów.

W przedłożonej dokumentacji wskazano, że analizę wariantową planowanego przedsięwzięcia oparto na analizie lokalizacyjnej oraz analizie technologicznej. Warianty lokalizacyjne znajdują się na odcinku dolnej Wisły, pomiędzy 700 km a 708 km rzeki Wisły. Wstępnej analizie lokalizacyjnej stopnia wodnego inwestor poddał przekroje, którym nadano następujące nazwy: Przypust (700,2 km), Nieszawa (703,7 km), Siarzewo (706,4) i Siarzewo II (707,9 km). W wyniku analizy wnioskodawca stwierdził, że cel, który zakłada realizacja przedsięwzięcia, najpełniej jest osiągnąć w wariacie Siarzewo II – racjonalnym wariacie alternatywnym oraz wariacie Siarzewo – wariacie proponowanym do realizacji. W dokumentacji wskazano, że różnią się one oddziaływaniem na użytek ekologiczny „Zielona Kępa”, w mniejszym stopniu – oddziaływaniem na obszar Natura 2000 Nieszawska Dolina Wisły oraz możliwość wpływu na strefę uzdrowiskową Ciechocinka.

W technologicznej analizie wariantowej przeanalizowano elektrownię wodną zblokowaną, jako rozwiązanie klasyczne, jednakże koncentracja przepływu przy jednym brzegu, przez większą część roku, może powodować większą erozję dolnego stanowiska i w związku z tym wymaga mocniejszego zabezpieczenia poniżej oraz oddzielenia na stosunkowo długim odcinku rejonu wypływu z elektrowni od podejścia do śluzy od strony wody dolnej. Z drugiej strony, z punktu widzenia migracji ryb rozwiązanie z elektrownią zblokowaną jest korzystniejsze, ze względu na większe turbiny, skupienie prądu wabiącego oraz możliwość

użycia rynny do spływu ryb w dół rzeki. Drugim wariantem poddanym analizie była elektrownia wodna filarowa, gdzie hydrozespoły znajdować się będą w poszczególnych filarach jazu, w przekroju poprzecznym rzeki. W raporcie wskazano, że ujednoczenie przepływu i prędkości przynosi pozytywny efekt dla spławiania lodów (lody spławiane są górą, wlot do elektrowni położony jest nisko), a także ewentualnego transportu rumowiska.

Konsekwencją powyższych analiz był wybór wariantu technologicznego elektrowni zablokowanej.

Minister Środowiska, prowadzący wówczas postępowanie odwoławcze, wezwał wnioskodawcę pismem z 13 marca 2019 r. do uzupełnienia raportu zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.o.ś., wyjaśniając, że w przedłożonej dokumentacji wskazano wariant proponowany przez wnioskodawcę oraz racjonalne warianty alternatywne, przy czym szczegółowo opisano i przeanalizowano oddziaływanie na środowisko głównie wariantu proponowanego przez wnioskodawcę do realizacji. Minister wyraźnie podkreślił, że w zgromadzonej dokumentacji w bardzo ogólny sposób przedstawiono ocenę możliwych rozwiązań alternatywnych. Jest to rażąco nieakceptowalne w obliczu znaczącego negatywnego oddziaływania na przedmioty ochrony Natura 2000 oraz na JCWP. Wezwał wnioskodawcę do szczegółowego uargumentowania, że nie istnieją inne korzystniejsze środowiskowo warianty, realizujące zidentyfikowany cel. Podkreślił, że wskazanie, iż skuteczność przebudowy istniejącego stopnia Włocławek i budowy nowego progu podpiętrzającego jest wątpliwa, nie można uznać za wystarczające. Ponadto w ww. analizie nie wzięto pod uwagę poddanych ocenie oddziaływania wariantów. W dokumentacji, jak również zaskarżonej decyzji jako zasadniczy cel wskazano zapewnienie trwałego bezpieczeństwa stopnia wodnego Włocławek, co wymaga uszczegółowienia i odniesienia do ww. przesłanek. Organ wskazał, iż wybrany cel powinien stanowić punkt wyjścia do analizy wariantowej. Ocena każdego wariantu alternatywnego powinna być prowadzona w świetle tego samego celu oraz tych samych kryteriów, które zastosowano w trakcie oceny właściwej, aby ocenić wpływ proponowanego przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru. Minister wezwał o szczegółową analizę wszystkich możliwych do przeprowadzenia wariantów, w tym związanych z przebudową stopnia Włocławek i przebudową lub budową nowego progu podpiętrzającego w bezpośredniej bliskości stopnia, a następnie przedstawienie argumentacji wykluczającej istnienie innych korzystniejszych pod kontem oddziaływania na obszary Natura 2000 oraz JCWP wariantów realizujących zidentyfikowany cel, w tym również lokalizacyjnych, co warunkuje zezwolenie na realizację inwestycji znacząco negatywnie oddziałującej na co najmniej 3 obszary Natura 2000 oraz zagrażającej realizacji celów środowiskowych co najmniej 4 JCWP.

W odpowiedzi z 31 lipca 2019 r. wnioskodawca powielił informacje zawarte w raporcie, bez szczegółowego uzasadnienia swoich twierdzeń oraz opisał tło wyłaniania wariantów bez opisu oddziaływania poszczególnych wariantów na środowisko. Wskazał, że dla przedmiotowego zadania rozważono również: wariant pozostawienia stanu istniejącego, warianty progu podpiętrzającego w niedalekiej odległości od stopnia we Włocławku, wariant

rozbiorczy stopnia we Włocławku, wariant budowy stopnia poniżej Włocławka, inne warianty techniczne i nietechniczne.

W związku z powyższym GDOŚ w wezwaniu z 24 kwietnia 2023 r. ponownie podniósł kwestię wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej, wskazując, że twierdzenie inwestora, iż warianty dotyczące innych działań związanych z istniejącym stopniem we Włocławku nie mogą stanowić wariantów alternatywnych planowanego przedsięwzięcia, ponieważ nie realizują celu postawionego przed inwestycją, tj. ochrony przeciwpowodziowej z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa, ochrony zdrowia ludzi oraz ochrony mienia przed powodzią i suszą, co stoi w sprzeczności z zebrany materiał dowodowy w sprawie, na który powołuje się Fundacja WWF Polska, tj. „Studium kompleksowego rozwiązania problemów stopnia i zbiornika Włocławek – Prognoza skutków społeczno-ekonomicznych i środowiskowych” (WWF, Warszawa 2001 r.), w którym rozpatrywano różne warianty rozwiązania problemu stopnia wodnego we Włocławku. W omawianym dokumencie, poza budową nowego zbiornika, przeanalizowano także warianty modernizacji lub likwidacji istniejącego stopnia we Włocławku. Pod względem trwałości przyjętego rozwiązania i jego skuteczności w usuwaniu wszystkich zagrożeń i problemów spowodowanych zbudowaniem stopnia we Włocławku, najlepszym rozwiązaniem, wg autorów opracowania, jest wyłączenie stopnia z eksploatacji, stopniowe obniżenie poziomu piętrzenia i likwidacja zbiornika. Również Polskie Towarzystwo Hydrobiologiczne podaje w wątpliwość słuszność wariantu budowy stopnia wodnego w Siarzewie, jako jedyne możliwe rozwiązanie problemu stateczności stopnia we Włocławku. Zdaniem Polskiego Towarzystwa Hydrobiologicznego, wyrażonym przy piśmie z 28 marca 2021 r., „planowanej inwestycji nie można uzasadnić nadrzędnymi celami społecznymi, których realizacja nie byłaby możliwa w inny sposób. Wbrew zapowiedziom Inwestora, inwestycja nie zwiększy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w żaden z sugerowanych sposobów. W chwili obecnej nie musi ona chronić stopnia wodnego we Włocławku, gdyż zgodnie z deklaracjami po ostatnim, kosztownym remoncie nie jest on zagrożony. Brak jest dowodów na to, że budowa nowej zapory jest bardziej opłacalna od utrzymania zapory we Włocławku. Deklarowana budowa wałów i zapór bocznych nie wymaga budowy zbiornika, a znikoma wielkość zbiornika w porównaniu z przepływami Wisły, czyni go bezużytecznym w spłaszczaniu fal wezbraniowych. Próby ograniczania z pomocą nowego zbiornika stref zatorogennych poniżej zapory we Włocławku, powodowanych w istocie przez nieregularność przepływu generowaną przez samą zaporę, nie przyniosą sukcesu – zmieni się jedynie miejsce tworzenia się zatorów”. Inwestycja nie przedstawia nieposiadającej alternatywy formy realizacji nadrzędnego interesu publicznego w postaci ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, natomiast każdy z deklarowanych celów inwestycji może być zrealizowany w inny sposób (niekiedy w kilku wariantach), wpływający w mniejszym stopniu bądź w ogóle niewpływającym znacząco negatywnie na chronione obszary Natura 2000. Dokumentacja sprawy, pomimo wezwań, w dalszym ciągu nie zawiera informacji w zakresie możliwości osiągnięcia celu inwestycji środkami mniej dolegliwymi dla środowiska.

W analizie dotyczącej braku racjonalnych rozwiązań alternatywnych nie wzięto pod uwagę również wariantów lokalizacyjnych poddanych ocenie oddziaływania w ramach postępowania, pomimo iż część z nich w mniejszym stopniu oddziałuje negatywnie na środowisko. Pod kątem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przedstawianie procesu wyboru wariantu jest bez znaczenia w sytuacji, gdy wpływ poszczególnych koncepcji przedsięwzięcia na środowisko nie został określony i oceniony w raporcie.

Na str. 6 pisma z 1 lipca 2024 r. wnioskodawca ograniczył się do podtrzymania stanowiska z uzupełnień z 31 lipca 2019 r., 20 sierpnia 2020 r. oraz 10 września 2020 r. Tym samym nie przedstawił analizy wszystkich wariantów na takim samym poziomie szczegółowości, co uniemożliwia przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ponadto uchylił się od merytorycznego odniesienia się do kwestii poruszonych ww. ekspertyzach, twierdząc, że autorzy opracowania nie mogli mieć pełnej wiedzy na temat planowanego przedsięwzięcia.

Obowiązek wariantowania przedsięwzięcia ma na celu umożliwienie szerszego wyboru, niż tylko pomiędzy realizacją danego przedsięwzięcia a jej zaniechaniem. Z tego względu opisanie w raporcie analizowanych wariantów jest niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Opisywane w raporcie warianty nie mogą mieć charakteru pozornego ani nie mogą być abstrakcyjne z powodu braku obiektywnych możliwości ich zastosowania i z góry skazane na niepowodzenie, lecz muszą to być warianty możliwe do rzeczywistego wprowadzenia. Racjonalny wariant powinien być alternatywą dla wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, co oznacza, że wariant taki faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny, zamiast wariantu zaproponowanego przez inwestora. Racjonalny wariant alternatywny to taki, który jest możliwy do realizacji z ekonomicznego, technicznego, technologicznego oraz prawnego punktu widzenia i jest zgodny z celem założonym przez inwestora

Mając na uwadze przedstawione powyżej braki i niespójności, nie można uznać, że raport zawiera wymagany ustawowo opis wariantów przedsięwzięcia, z uwzględnieniem opisu ich oddziaływania na środowisko, które powinny podlegać analizie podczas oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko. Dopiero po przeanalizowaniu oceny wszystkich wariantów na takim samym poziomie szczegółowości oraz porównaniu ich oddziaływania według wymiernych kryteriów, można wskazać, który wariant jest najkorzystniejszy dla środowiska i czy istnieją obiektywne przesłanki wyboru innego wariantu, niż wskazany do realizacji przez wnioskodawcę. Brak przedstawienia oceny wszystkich wariantów na takim samym poziomie szczegółowości uniemożliwia przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z wymogami przepisów u.o.o.ś., tym samym stanowi podstawę do odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań jego realizacji. Stanowisko to znajduje ugruntowane oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA w wyroku z 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2320/17, wskazała, że: *Jeżeli zachodzi wadliwość przedstawionych w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia,*

to taki raport nie spełnia ustawowych wymagań, koniecznych do wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji danego przedsięwzięcia.

Inwestor nie zastosował się do wezwania GDOŚ z 24 kwietnia 2023 r., które zawierało literalnie wskazany wymóg przedstawienia szczegółowej analizy wariantowej przedsięwzięcia.

Ponadto na podstawie analizowanego raportu nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na jednolite części wód, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe.

Aktualnie obowiązującym dokumentem planistycznym dotyczącym gospodarowania wodami jest przyjęty rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. z 2023 r. poz. 300) Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły, dalej aPGW z 2023 r. Prawidłowa analiza oddziaływań na jednolite części wód powierzchniowych i jednolite części wód podziemnych jest przeprowadzana w oparciu o obowiązujące w czasie składania wyjaśnień dokumenty oraz dostępne aktualne dane z Państwowego Monitoringu Środowiska, dalej PMS, prowadzonego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Przedstawiony w raporcie i przedłożonych uzupełnieniach opis przewidywanych oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód jest nieaktualny, przez co uniemożliwia ocenę wpływu inwestycji na te elementy środowiska oraz na wyznaczone dla nich w PGW Wisły cele środowiskowe.

W związku z powyższym GDOŚ wezwał PGW Wody Polskie pismem z 24 kwietnia 2023 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.26.2022.PS.25, do uzupełnienia raportu o opis i analizę przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na cele środowiskowe zgodnie z aktualnie obowiązującym PGW Wisły.

Inwestor w uzupełnieniu z 1 lipca 2024 r. (5 str.) jedynie wskazał, że odnośnie uwagi, iż raport wymaga uzupełnienia w zakresie analizy wpływu na cele środowiskowe zgodnie z aPGW z 2023 r., stoi na stanowisku, że analiza na cele środowiskowe zawarta w raporcie została przeprowadzona prawidłowo. Wynikiem tego jest wydana decyzja RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. określająca środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Odnosząc się do powyższego, należy podkreślić, że organy administracji publicznej obowiązane są do stosowania przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania określonej czynności, np. wydania decyzji czy skierowania do strony wezwania. Powyższe wynika z zasady praworządności, ustanowionej w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, a także z zasady bezpośredniego działania nowej ustawy, zgodnie z którą organ obowiązany jest do uwzględnienia zmiany stanu prawnego, jaka nastąpiła w toku postępowania, o ile przepisy przejściowe (intertemporalne) nie nakazują orzekania w oparciu o przepisy dotychczasowe. W wyroku z 23 października 2019 r., sygn. akt: II OSK 3078/17, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest działanie organów na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), a więc organy zawsze zobowiązane są uwzględnić

zmianę stanu prawnego, jaka następuje w toku postępowania, i orzekać na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wydania decyzji. Oczywiście nie oznacza to, że w każdym przypadku organy orzekają na podstawie przepisów nowych czy znowelizowanych, bowiem odmienny sposób stosowania przepisów może wynikać z odpowiednich norm intertemporalnych”.

W przedmiotowej sprawie GDOŚ obowiązany jest do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na jednolite części wód i wyznaczone dla nich cele środowiskowe w oparciu o aktualnie obowiązujący aPGW z 2023 r., co oznacza, że raport powinien zawierać opis przewidywanych znaczących oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód oraz opis przewidywanych działań mających na celu minimalizację tych oddziaływań również uwzględniający aPGW z 2023 r. Pomimo wezwania, PGW Wody Polskie nie uzupełniło raportu w tym zakresie, wprost stwierdzając, że nie jest to konieczne, z czym nie sposób się zgodzić.

Tym samym inwestor nie odniósł się do poszczególnych wskaźników jakości wód, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1475), dalej r.j.c.w.p., oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2148), dalej r.j.c.w.pd., z uwzględnieniem i opisaniem w szczególności rodzajów oddziaływań związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia, jak i wynikających oddziaływań pośrednich mogących mieć wpływ na stan wód powierzchniowych i podziemnych. Ponadto inwestor nie zidentyfikował wskaźników, które w związku z oddziaływaniami planowanego przedsięwzięcia mogą ulec pogorszeniu oraz nie przedstawił opisu przewidywanej skali tych zmian, a także opisu przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na jednolite części wód z odniesieniem się do wartości granicznych wskaźników jakości określonych w załącznikach do r.j.c.w.p. oraz r.j.c.w.pd. Ponadto GDOŚ wezwał do opisanego planowanych do podjęcia działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na jednolite części wód i wyznaczone dla nich cele środowiskowe, a w przypadku, gdy z przeprowadzonych analiz wynikłoby, że przedsięwzięcie może wpłynąć negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 57, art. 59 oraz art. 61 ustawy p.w., odniesienia się do warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy. Informacje takie nie zostały przedłożone.

Mając na uwadze, że w rozpatrywanej sprawie inwestor nie zidentyfikował i nie przeanalizował możliwych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na jednolite części wód, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe, ani nie zaproponował działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na jednolite części wód, nie można przyjąć, że w sprawie spełnione są łącznie

warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w. Przepis art. 6 ust. 2 p.o.ś. stanowi bezpośrednie odbicie zasady ostrożności i nakłada na organy ochrony środowiska obowiązek rozstrzygnięcia z jej uwzględnieniem. Z zasady ostrożności wynika ciążący na wszystkich podmiotach obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie dla środowiska może przynieść nowa inwestycja czy działalność (por. wyrok NSA z 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 601/15). Kolejną zasadą zawartą w art. 6 ust. 2 p.o.ś. jest zasada przezorności. W praktyce stosowanie zasady przezorności powinno przejawiać się w tym, że wszystkie podmioty podejmujące działalność, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wyrzucić negatywny wpływ na środowisko, powinny dokonać wszechstronnej analizy, w jaki sposób można wyeliminować zagrożenia.

Powyższe – w myśl przepisu art. 81 ust. 3 u.o.o.ś. – stanowi podstawę do odmowy zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Ponadto, zgodnie z art. 66 ust. 2 u.o.o.ś., informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 4-8 tego artykułu, powinny uwzględniać przewidywane oddziaływanie analizowanych wariantów na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Ponadto z art. 66 ust. 1 pkt 9 u.o.o.ś. wynika obowiązek opisanie w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przewidywanych działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru.

Przedsięwzięcie polegające na budowie stopnia na Wiśle poniżej Włocławka składa się z wielu zadań inwestycyjnych o różnym rodzaju oddziaływaniu na środowisko. Wśród fizycznych modyfikacji, które nastąpią w środowisku na skutek realizacji projektu, można wymienić, m.in.:

- przerwanie ciągłości rzeki Wisły poprzez wprowadzenie trwałej bariery w korytarzu ekologicznym doliny Wisły;
- zmiany reżimu przepływu poprzez osłabienie dynamiki przepływu charakterystycznego dla dużej rzeki;
- zajęcie terenu pod budowle hydrotechniczne, w tym sam zbiornik wodny;
- zmiany stosunków wodnych na obszarach przyległych.

Obszar inwestycji, charakteryzujący się złożoną strukturą krajobrazu, w wyniku realizacji zbiornika zostanie silnie przekształcony i uproszczony. Funkcjonujący w tym miejscu korytarz ekologiczny obejmujący w większości naturalne lub seminaturalne biocenozy o dużym środowiskowym zróżnicowaniu, na które składają się olsowe, łąkowe i grądowe fragmenty leśne, śródpolne i przystrumieniowe zadrzewienia i zakrzewienia, ziołorośla okrajkowe i śródłąkowe, łąki, pastwiska, szuwały i biocenozy wodne, zostanie przekształcony w sztuczny zbiornik wodny. Powyższe zmiany będą generować szereg oddziaływań bezpośrednich, pośrednich, wtórnych i skumulowanych na środowisko przyrodnicze, w tym obszary podlegające ochronie prawnej, w szczególności na obszary Natura 2000.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.o.ś. za znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 uznaje się oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności działania mogące:

- pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

W toku prowadzonego postępowania GDOŚ ustalił, że planowane przedsięwzięcie będzie generować oddziaływania o charakterze znaczącym na przedmioty ochrony i integralność obszarów Natura 2000, tj.: Włocławska Dolina Wisły PLH040039, Nieszawska Dolina Wisły PLH040012 i Dolina Dolnej Wisły PLB040003. Podkreślenia wymaga, że specyfika i zasięg przestrzenny przedsięwzięcia powodują, że oddziaływania te będą miały charakter stały i nie jest możliwa ich minimalizacja do poziomów nieznaczących. W ocenie GDOŚ znaczące negatywne oddziaływanie może wystąpić także na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 znajdujące się w systemie górnej Wisły, tj. Dolny Dunajec PLH120085, Dorzecze Górnego Sanu PLH180021 oraz Wisłoka z dopływami PLH180052.

Jak wynika z przedłożonego raportu oraz w ocenie GDOŚ, w przypadku obszaru Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły realizacja przedsięwzięcia będzie znacząco negatywnie oddziaływać na:

- priorytetowe siedlisko przyrodnicze *91E0 (łęgi wierzbowe, topolowe, olszowe i jesionowe), przy czym spodziewana jest trwała utrata siedliska w obszarze na poziomie ok. 71% w wariantcie realizacyjnym Siarzewo;
- siedlisko przyrodnicze 3150 (starorzecza i naturalne eutroficzne zbiorniki wodne ze zbiorowiskami z *Nympheion*, *Potamion*);
- gatunki ichtiofauny, tj. różankę *Rhodeus sericeus* i kozę *Cobitis taenia*, a także bolenia *Leuciscius aspius*

W ocenie GDOŚ istnieje także prawdopodobieństwo wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na siedlisko priorytetowe *91I0 ciepłolubne dąbrowy.

Względem obszaru Natura 2000 Nieszawska Dolina Wisły realizacja przedsięwzięcia spowoduje znaczące negatywne oddziaływanie w stosunku do:

- priorytetowego siedliska przyrodniczego *91E0, przy czym spodziewana jest trwała utrata siedliska w obszarze na poziomie ok. 10% w wariantcie realizacyjnym Siarzewo;
- gatunki ichtiofauny, tj. minoga rzecznej *Lampetra fluviatilis*, łososia atlantyckiego *Salmo salar*, różankę *Rhodeus sericeus* i kozę *Cobitis taenia*, a także bolenia *Leuciscius aspius*

W przypadku obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły zidentyfikowane zostały znaczące negatywne oddziaływania wynikające z utraty siedlisk, na 7 gatunków ornitofauny,

będących przedmiotami ochrony obszaru. Są to: rybitwa białoczerna *Sternula albifrons* i rzeczna *Sterna hirundo*, sieweczka rzeczna *Charadrius dubius*, brodziec piskliwy *Acitis hypoleucos*, mewa srebrzysta *Larus argentatus* i siwa *Larus canus*, zimorodek *Alcedo atthis*. Znaczące negatywne oddziaływanie wystąpi także w przypadku ohara *Tadorna tadorna*, nurogęsi *Mergus merganser*, żurawia *Grus grus*, jarzębatki *Sylvia nisoria*, remiza *Remiz pendulinus*.

Na podstawie art. 33 ust. 1 u.o.p., z zastrzeżeniem art. 34 tej ustawy, zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Stosownie do art. 34 ust. 1 u.o.p., jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Uwzględniając art. 34 ust. 1 i 2 u.o.p., realizacja przedsięwzięcia, którego skutkiem będzie znacząco negatywne oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, jest możliwa jedynie przy spełnieniu łącznie następujących przesłanek:

- zostanie wdrożona stosowana kompensacja przyrodnicza niezbędna do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000;
- przedsięwzięcie spełnia wymogi nadrzędnego interesu publicznego o charakterze, np. społecznym lub gospodarczym;
- brak rozwiązań alternatywnych.

W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, realizacja przedsięwzięcia może nastąpić wyłącznie w celu:

- ochrony zdrowia i życia ludzi;
- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Z uwagi na fakt, że planowane przedsięwzięcie będzie generowało znaczące negatywne oddziaływania na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000 oraz nie istnieje alternatywne rozwiązanie zapewniające osiągnięcie celów ochrony, w raporcie przewidziano wykonanie działań kompensujących polegających na:

- odtworzeniu siedlisk przyrodniczych, będących przedmiotami ochrony obszarów Natura 2000;

- odtworzeniu siedlisk gatunków, w tym miejsc lęgowych oraz żerowisk ptaków, siedlisk rozrodczych i żerowisk ryb oraz udrożnienie korytarzy migracji ichtiofauny do potencjalnych siedlisk rozrodczych.

W tym miejscu organ odwoławczy podkreśla, że warunkiem wykonania skutecznej i adekwatnej kompensacji przyrodniczej jest rzetelne i prawidłowe rozpoznanie wszelkich oddziaływań, które mogą być generowane przez planowane do realizacji przedsięwzięcie. W toku prowadzonego postępowania odwoławczego GDOŚ przeanalizował akta sprawy. Analiza ta wykazała, że nie wszystkie możliwe oddziaływania związane z realizacją inwestycji zostały w raporcie oraz przez organ pierwszej instancji prawidłowo rozpoznane, a działania kompensacyjne nie zostały zaplanowane w sposób gwarantujący ich trwałość i skuteczność.

O ile identyfikacja bezpośrednich oddziaływań związanych z zajmowaniem siedlisk przyrodniczych nie budzi wątpliwości organu odwoławczego, o tyle mogące wystąpić oddziaływania pośrednie na siedliska powinny zostać szczegółowo zbadane, gdyż mogą potęgować wystąpienie negatywnych oddziaływań, w tym o charakterze znaczącym.

W ocenie GDOŚ w raporcie pobieżnie potraktowano zagadnienie oddziaływań pośrednich na siedliska przyrodnicze, które będą generowane w związku ze zmianą reżimu hydrologicznego Wisły. Na str. 192 raportu (tom IV) stwierdzono, że: *Najbardziej widoczne oddziaływanie będzie miało miejsce w przypadku siedlisk 91E0. W przypadku wariantów Przepust, Nieszawa i Siarzewo nie nastąpi ubytek ani pogorszenie stanu siedliska. Na tym etapie możliwe są jedynie niewielkie przekształcenia charakteru fitocenozy w obrębie tego typu siedliska.* W tabeli 46 na str. 186 raportu (tom IV) podano jedynie, że łągi mogą przekształcić się w bardziej wilgotny podtyp (dotyczy to powierzchni 9 ha siedliska *91E0). Z uwagi na fakt, że powyższa analiza nie odnosi się do siedlisk zlokalizowanych w obrębie obszarów Natura 2000, lecz do ogółu siedlisk znajdujących się w zasięgu oddziaływania inwestycji, GDOŚ wezwał inwestora o uzupełnienie raportu o opis oddziaływań przedsięwzięcia w tym zakresie, w odniesieniu do obszarów Natura 2000. Stwierdzono ponadto, że niezbędna jest analiza pośredniego oddziaływania na siedlisko *91E0, znajdujące się poniżej planowanego stopnia wodnego w Siarzewie, gdzie z biegiem czasu postępować będzie obniżenie zwierciadła wód podziemnych, co jest związane z erozją wgłębną koryta rzecznego, oraz obniżanie się średniego stanu wody w rzece. Zjawisko to zostało opisane w załączniku do raportu 7.4 pn. *Prognoza przebiegu procesów erozyjno-akumulacyjnych w dnie Wisły.* Stwierdzono w niej, że: *Erozja wgłębna poniżej stopnia wodnego Siarzewo I przyczyni się do ustawicznego obniżania się średniego stanu wody. Po 20 latach, w odcinku do 10 km poniżej zapory przewiduje się trwałe obniżenie poziomu wody w korycie (średni roczny stan wody) o ok. 0,8 – 1,0 m (str. 32).*

GDOŚ w przedmiotowym wezwaniu zwrócił także uwagę na kwestię oddziaływania pośredniego wynikającego z podniesienia poziomu wód gruntowych powyżej planowanego stopnia wodnego Siarzewo na płyty siedliska priorytetowego *91E0, które są przeznaczone do pozostawienia. Podkreślono, że powstanie zbiornika spowoduje zmniejszenie prędkości przepływu wody na jego odcinku oraz zmianę charakteru siedlisk – powyżej stopnia wodnego

utworzą się siedliska typowe dla wód stagnujących. W ocenie GDOŚ taka sytuacja może doprowadzić do przekształcenia się siedlisk łągowych w siedliska lasów bagiennych w typie olsu, co może spotęgować znaczące negatywne oddziaływanie na siedlisko priorytetowe *91E0.

Kolejną wątpliwością wyrażoną przez organ odwoławczy w wezwaniu była analiza oddziaływania pośredniego na siedlisko *91E0 wynikająca z fragmentacji płatów siedlisk. W raporcie wskazano, że niektóre z tych płatów mogą szybko przestać spełniać swoje funkcje i ulec degradacji (tom IV raportu, str. 183). Należy podkreślić, że siedliska przekształcone na skutek oddziaływań związanych z budową zbiornika mogą stać się podatniejsze na zasiedlanie przez gatunki roślin, które uznawane są za obce oraz ekspansywne (inwazyjne). Wobec powyższego poproszono inwestora o opisanie, jaka może wystąpić skala tych przekształceń i w jaki sposób mogą potęgować stwierdzone znaczące negatywne oddziaływanie na siedliska przyrodnicze będące przedmiotami ochrony obszarów Natura 2000.

W odpowiedzi z 1 lipca 2024 r., znak: JRP-DW.542.1.1.2024, inwestor praktycznie nie odniósł się do przedstawionych wątpliwości GDOŚ i ograniczył się do stwierdzenia, że zbiornik na przeważającym odcinku będzie ograniczony do obecnego koryta rzeki, spowolni jedynie odpływ wody i nie będzie miał charakteru wód stagnujących, a także, że opis oddziaływania zbiornika na siedliska przyrodnicze przedstawiony w raporcie jest wyczerpujący. Stanowisko powyższe nie może zostać zaakceptowane.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, GDOŚ zwraca uwagę na fakt, że nastąpi trwałe podniesienie poziomu wody w rzece (różnica między normalnym a maksymalnym poziomem piętrzenia szacowana jest jedynie na 0,5 m – tom I raportu, str. 59). A więc pomimo tego, że woda będzie prowadzona w istniejącym korycie, nastąpi bezpośrednie zniszczenie siedlisk, jak również wystąpią oddziaływania pośrednie, które organ odwoławczy zasygnalizował w wezwaniu, a inwestor nie uszczegółowił tych zagadnień w odpowiedzi. Inwestor stwierdził, że zbiornik nie będzie miał charakteru wód stagnujących, jednak podkreślić należy, że rzeka o charakterze zbliżonym do naturalnego, z łachami i kępami zmieni się w jezioro przepływowe. Istotnej zmianie ulegną zatem procesy warunkujące istnienie siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt stanowiących przedmioty ochrony obszarów Natura 2000, w tym również siedlisk i gatunków priorytetowych. Wobec powyższego w opinii GDOŚ nie jest możliwe rzetelne, kompletne i skrupulatne określenie skali oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na siedlisko priorytetowe *91E0, co w przypadku przedsięwzięcia o takiej skali nie powinno budzić żadnych wątpliwości i zastrzeżeń.

Kontynuując wątek oddziaływań pośrednich, GDOŚ nie podziela poglądu wyrażonego przez inwestora w piśmie z 31 lipca 2019 r. o braku wystąpienia oddziaływania na siedlisko priorytetowe *91I0 ciepłolubne dąbrowy, występujące w rezerwacie przyrody Kulin w granicach obszaru Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły. Na podstawie informacji zawartych w raporcie można wykluczyć bezpośrednie oddziaływanie przedsięwzięcia na to siedlisko (bezpośrednia fizyczna ingerencja w siedlisko, zalanie), jednakże możliwe jest wystąpienie

znaczącego oddziaływania pośredniego, wynikającego z podniesienia zwierciadła wód podziemnych, co będzie skutkowało zwiększeniem uwilgotnienia tego siedliska. Może to skutkować uruchomieniem procesu grądowienia dąbrowy, czyli sukcesję w kierunku grądu subkontynentalnego i zanik siedliska priorytetowego *91I0, co mogłoby oznaczać wystąpienie znaczącego negatywnego oddziaływania na to siedlisko. W raporcie (tom IV, str. 181) zawarto informację, że: *Podniesienie poziomu wody spowoduje wystąpienie oddziaływań pośrednich, z których najistotniejszym będzie podniesienie poziomu wód gruntowych powyżej stopnia wodnego. W tego typu miejscach może następować przekształcanie, obecnie suchszych postaci siedlisk, w siedliska lepiej uwodnione, charakteryzujące się wyższą wilgotnością gruntu lub nawet czasowymi podbagnieniami.* GDOŚ podkreśla, że najwyższe podniesienie poziomu wód gruntowych nastąpi w miejscach położonych najbliżej koryta Wisły, tj. nawet o 5-6 metrów (tom IV raportu, str. 182). Wobec wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia oddziaływania pośredniego na siedlisko priorytetowe *91I0, inwestor został poproszony o przeprowadzenie analizy mogących wystąpić oddziaływań pośrednich, jednakże w odpowiedzi ograniczył się jedynie do podtrzymania stanowiska, które zostało sformułowane w piśmie z 31 lipca 2019 r. Nie odniósł się do potencjalnej możliwości uruchomienia procesów grądowienia dąbrowy na skutek zwiększenia uwilgotnienia siedliska, a w konsekwencji jego degradacji i wystąpienia oddziaływań o charakterze znaczącym. Niezależnie od oddziaływania na przedmiot ochrony w obszarze Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły, nie należy pomijać faktu istnienia rezerwatu przyrody Kulin. W rezerwacie tym ochronie podlegają niezmiernie cenne zbiorowiska ciepłolubnej roślinności stepowej, okrajkowej, zaroślowej i leśnej, z udziałem wielu wyjątkowych gatunków flory, jak np. dyptamu jesionolistnego *Dictamnus albus*, ostnicy Jana *Stipa joannis*, omanu szorstkiego *Pentamena hirtum*, wężymordu stepowego *Scorzonea purpurea* czy kilku gatunków kserotermicznych porostów. W ocenie GDOŚ, przy braku rzetelnych i wnikliwych analiz dotyczących ww. zagadnień, nie jest możliwa prawidłowa ocena oddziaływań na rezerwat przyrody Kulin, które mogą wystąpić w związku przedsięwzięciem i skutków, które będą konsekwencją jego realizacji.

W tym miejscu należy także wspomnieć o tym, że wystąpi zjawisko infiltracji brzegowej (co będzie przyczyną ww. wspomnianego podniesienia poziomu wód gruntowych), czyli przesiąkanie gromadzonych przez zbiornik wód powierzchniowych przez brzegi i dno zbiornika do wód gruntowych. A więc zbiornik będzie mógł oddawać zanieczyszczone wody na rzecz wód gruntowych. W sytuacji gdy pomiędzy wodami gruntowymi a wodami wgłębными istnieją kontakty hydrauliczne, bądź kontakty takie istnieją bezpośrednio pomiędzy wodami zbiornika a wodami wgłębными, wody retencjonowane w zbiorniku mogą zasilać w sposób odpowiednio pośredni bądź bezpośredni również wody wgłębne. Dopływające ze zbiornika wody do wód podziemnych mogą wpływać na jakość wód podziemnych, np. poprzez mieszanie się wód bądź uruchamianie źródeł zanieczyszczeń znajdujących się w glebie.

W toku postępowania GDOŚ stwierdził wystąpienie znaczącego negatywnego oddziaływania na gatunki ptaków, będące przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000 Dolina

Dolnej Wisły, tj. rybitwę białoczelną i rzeczną, siewczkę rzeczną, piskliwca, mewę srebrzystą, mewę siwą i zimorodka, a także – co zostało niesłusznie pominięte przez organ pierwszej instancji – oddziaływania o takim charakterze w stosunku do innych gatunków ornitofauny będących przedmiotami ochrony obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły, tj.:

- ohara *Tadorna tadorna* i nurogęsi *Mergus merganser*: populację ohara objętą oddziaływaniem oszacowano na 100%, a przekształceniu ulegnie ponad 33% siedlisk tego gatunku w obszarze Natura 2000 (tom V raportu, str. 112-113). Ponadto stwierdzić należy, że zastosowanie naziemnych skrzynek lęgowych dla ohara jest kompensacją przyrodniczą, a nie działaniami minimalizującymi negatywne oddziaływanie. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku nurogęsi;
- żurawia *Grus grus*: w raporcie stwierdzono, że przekształceniu ulegnie 155,7 ha siedlisk żurawia, co stanowi 11,8% jego siedlisk w obszarze (tom V, str. 118-119). Należy podkreślić, że w trakcie inwestycji likwidowane będą oczka wodne, zabagnienia, starorzecza, z których żurawie korzystają w trakcie lęgów. Wobec tego, w ocenie GDOŚ, nastąpi ubytek siedlisk, a nie jedynie ich przekształcenie. Co prawda, po ustaleniu nowej linii brzegowej powstaną pewne dogodne siedliska, odpowiednie do zasiedlenia przez ten gatunek, jednak po pierwsze nie wiadomo, w jakiej perspektywie czasowej to mogłoby nastąpić, a po drugie, w jakim stopniu nastąpiłaby odbudowa zniszczonych siedlisk. Nie zostało to poddane pod analizę w raporcie. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku trzciniaka *Acrocephalus arundinaceus*. W tym przypadku stwierdzono dodatkowo (tom V, str. 131), że: *W konsekwencji populacja teoretycznie objęta istotnie negatywnym oddziaływaniem, nie zostanie pozbawiona siedlisk rozrodczych, więc jej wielkość w obszarze Doliny Dolnej Wisły utrzyma się na obecnym poziomie*. Nie zostało to jednak poparte żadną przekonującą analizą i argumentacją;
- jarzębatkę *Sylvia nisoria*: ubytek powierzchni siedlisk jarzębatki na terenie obszaru Natura 2000 oszacowano na 4,9%, a populację tego gatunku ptaka będącą pod wpływem oddziaływania na 7,6%-7,9% (tom V raportu, str. 132). Założono, że *przewidziane nasadzenia lęgowe będą miejscem zastępczym dla populacji, która straci swoje dotychczasowe tereny lęgowe w wyniku budowy stopnia (...). W konsekwencji populacja potencjalnie objęta istotnie negatywnym oddziaływaniem, nie zostanie pozbawiona siedlisk rozrodczych, więc jej wielkość w obszarze Doliny Dolnej Wisły utrzyma się na obecnym poziomie* (tom V raportu, str. 132-133). Nie określono jednak, w jakiej perspektywie czasowej może to nastąpić oraz czy stan ten wróci do stanu sprzed realizacji inwestycji. W ocenie GDOŚ nie można więc stwierdzić, że populacja jarzębatki nie zostanie pozbawiona siedlisk rozrodczych;
- remiza *Remiz pendulinus*: ubytek powierzchni siedlisk remiza na terenie obszaru Natura 2000 oszacowano na 10,7%, a populację pod wpływem oddziaływania na 6,3% (tom V raportu, str. 133). Założono, że *przewidziane nasadzenia lęgowe będą miejscem*

zastępczym dla populacji, która straci swoje dotychczasowe tereny lęgowe w wyniku budowy stopnia (...) W konsekwencji populacja potencjalnie objęta istotnie negatywnym oddziaływaniem, nie zostanie pozbawiona siedlisk rozrodczych, więc jej wielkość w obszarze Doliny Dolnej Wisły utrzyma się na obecnym poziomie (tom V raportu, str. 134). Nie określono jednak, w jakiej perspektywie czasowej może to nastąpić oraz czy stan ten wróci do stanu sprzed realizacji inwestycji. W ocenie GDOŚ nie można więc stwierdzić, że populacja remiza nie zostanie pozbawiona siedlisk rozrodczych.

W opinii inwestora, wyrażonej w piśmie z 1 lipca 2024 r., *opis oddziaływania zbiornika na wskazane gatunki, zawarty w Raporcie oddziaływania na środowisko jest wyczerpujący.* Poglądu tego nie podziela jednak organ odwoławczy, gdyż zawarte w raporcie wnioski nie są poparte rzetelną argumentacją, a oddziaływanie przedsięwzięcia na poszczególne gatunki ornitofauny nie zostało zidentyfikowane i zinterpretowane w sposób rzetelny, przekonujący i wiarygodny.

Na obszarze objętym pracami hydrotechnicznymi dojdzie do degradacji złożonych układów zoocenotycznych, powiązanych z każdym z istniejących ekosystemów doliny rzeki. Należy się spodziewać, że całkowitej zmianie ulegnie struktura ugrupowań ptaków. W pierwszej kolejności nastąpi zniszczenie miejsc lęgowych ptaków związanych bezpośrednio z korytem rzeki. Ponadto zalaniu ulegną także tereny żerowania wielu cennych gatunków ptaków, co w konsekwencji może doprowadzić do opuszczenia przez nie miejsc dotychczasowego gniazdowania. Realizacja przedsięwzięcia będzie miała również istotny wpływ na ptaki przelotne. W wyniku zalania nastąpi całkowite zniszczenie siedlisk będących miejscem schronienia i żerowania ornitofauny. Brak odpowiednich siedlisk może spowodować, w przypadku gatunków przelotnych, konieczność zmiany trasy migracji oraz miejsc odpoczynku i żerowania. Na skutek wycięcia drzew i zakrzewień, a także drzewostanów leśnych na obszarze projektowanego zbiornika zaporowego i towarzyszących mu budowli zostaną zlikwidowane całkowicie lęgowe i żerowiskowe siedliska ptaków.

Budowa zbiornika spowoduje również zniszczenie siedlisk zinwentaryzowanych na omawianym obszarze gatunków zwierząt objętych ochroną, takich jak bóbr europejski *Castor fiber*, czy wydra europejska *Lutra lutra*.

Podkreślenia wymaga tutaj fakt, iż – zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz. U. poz. 1409) – w stosunku do roślin należących do dziko występujących gatunków objętych ochroną ścisłą i częściową zabrania się m.in. ich zrywania, niszczenia i uszkodzenia, a także niszczenia ich siedlisk i ostoi oraz dokonywania zmian stosunków wodnych w ostojach. Natomiast w stosunku do dziko występujących gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą i częściową, zgodnie z § 7 rozporządzenia z 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 2380), zabrania się m.in. niszczenia ich siedlisk i ostoi, niszczenia ich gniazd oraz niszczenia ich mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień. Co

prawda przepisy ustawy o ochronie przyrody dopuszczają możliwość odstępstw od powyższych zakazów, w drodze zezwolenia wydanego przez GDOŚ lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, jednakże – co wynika z art. 56 ust. 4 powyższej ustawy – może to nastąpić w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów oraz spełniona jest jedna z przesłanek wymienionych w punktach 1-8 powyższego przepisu.

Pozostając przy oddziaływaniu na gatunki będące przedmiotami ochrony obszarów Natura 2000, nie sposób pominąć bolenia *Aspius aspius*, w przypadku którego w raporcie nie stwierdzono wystąpienia oddziaływania znaczącego. Tymczasem w raporcie oszacowano stopień utraty populacji bolenia w obszarze Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły na 5%, a także stwierdzono utratę tarlisk na odcinku objętym piętrzeniem (tom V raportu, str. 89). Utratę tarlisk porównano następnie do *arealu występowania gatunku*. Podkreślenia wymaga, że w ocenie oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000 istotne jest zbadanie utraty siedlisk przyrodniczych czy populacji gatunków w odniesieniu do danego obszaru Natura 2000, a nie np. do występowania danego siedliska czy gatunku na obszarze województwa czy całego kraju. Znacząco negatywnym oddziaływaniem na obszar Natura 2000 będzie także zniszczenie siedlisk (tarlisk), które prowadzi do lokalnego upośledzenia populacji niezależnie od kondycji gatunku poza granicami obszaru. Sytuacja wygląda analogicznie w przypadku utraty populacji i tarlisk bolenia w obszarze Natura 2000 Nieszawska Dolina Wisły. Na problem oddziaływania przedsięwzięcia na bolenia zwróciła także uwagę Fundacja WWF Polska w odwołaniu z 25 stycznia 2018 r. Fundacja podkreśla, że dla obszaru Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły, który to w całości znajdzie się w obszarze piętrzenia, a od strony górnego biegu rzeki będzie ograniczony zaporą i kolejnym zbiornikiem zaporowym, zniszczenie 100% tarlisk tego gatunku nie można uznać za oddziaływanie nieznaczące, skoro populacja bolenia z tego obszaru utraci całkowicie możliwość rozmnażania. GDOŚ zgadza się z opinią Fundacji, że nawet jeśli już istniejące osobniki bolenia znajdą w nowym zbiorniku dogodne warunki żerowania, to sam fakt utraty możliwości rozmnażania bardzo istotnie upośledza ten obszar jako siedlisko bolenia. Ponadto możliwość napływania ryb z sąsiednich obszarów, które w ocenie organu pierwszej instancji mają uzupełnić populację, nie jest przesłanką do stwierdzenia braku znaczącego negatywnego oddziaływania na ten przedmiot ochrony obszaru Natura 2000. Jednocześnie Fundacja WWF Polska zwróciła uwagę na błędną analizę RDOŚ w Bydgoszczy dotyczącą liczebności populacji bolenia, który straty w dwóch obszarach Natura 2000 odniósł do wielkości populacji w skali kraju, zamiast dokonać analiz w skali danego obszaru Natura 2000. Znacząco negatywnym oddziaływaniem na taki obszar będzie także zniszczenie siedlisk (tarlisk), które prowadzi do lokalnego upośledzenia populacji niezależnie od kondycji gatunku poza granicami obszaru. GDOŚ podziela stanowisko Fundacji w tym zakresie.

Analogicznie jak w przypadku wskazanych gatunków ornitofauny, opis oddziaływania zbiornika na bolenia, zawarty w raporcie, jest w ocenie inwestora wyczerpujący. Poglądu tego nie podziela jednak organ odwoławczy, gdyż zawarte w raporcie wnioski nie są poparte rzetelną

argumentacją, a oddziaływanie przedsięwzięcia na ten gatunek nie zostało zidentyfikowane i zinterpretowane w sposób rzetelny, a w konsekwencji nie zaplanowano adekwatnych środków kompensujących.

W opinii GDOŚ działania kompensacyjne wobec przedmiotów ochrony (gatunków ornitofauny) obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły nie zostały zaplanowane w sposób zapewniający jej skuteczność i trwałość. W ramach działań mających na celu kompensację utraconych siedlisk sieweczki rzecznej, brodziec piskliwego, mewy siwej, mewy srebrzystej, rybitwy rzecznej i rybitwy białoczelnej zaproponowano przystosowanie sztucznych wysp na powstałym zbiorniku do bytowania wymienionych gatunków. W ocenie organu odwoławczego nie wzięto jednak pod uwagę zjawiska konkurencji między gatunkami, np. wypierania innych gatunków ptaków przez gatunki rozpoczynające wcześniej lęgi, tj. mewę śmieszkę (składa jaja już w połowie kwietnia) lub rybitwę rzeczną (składa jaja w połowie maja), gatunki większe i silniejsze bądź drapieżne, np. mewę srebrzystą, której obecność może mieć wpływ na zmniejszenie populacji wszystkich innych gatunków objętych kompensacją. W piśmie z 31 lipca 2019 r. (str. 93) inwestor stwierdził jedynie, że *odpowiedni zakres przestrzenny kompensacji ograniczy konkurencję międzygatunkową*, nie uszczegóławiając jednocześnie tego zagadnienia i nie wyjaśniając, co należy rozumieć pod pojęciem *odpowiedniego zakresu przestrzennego kompensacji*. Pokrycie wysp zaplanowano tak, aby spełniać wymagania siedliskowe wszystkich kompensowanych gatunków, co w ocenie GDOŚ może potęgować konkurencję międzygatunkową. Stąd też organ odwoławczy wezwał do inwestora do wyjaśnienia, czy brano pod uwagę rozwiązanie polegające na przystosowaniu poszczególnych wysp dla konkretnych, a nie wszystkich kompensowanych gatunków ptaków, wzięwszy pod uwagę ich wymagania siedliskowe, np. mewa siwa preferuje piaszczyste wyspy porośnięte roślinnością, zaś rybitwa białoczelna i sieweczka rzeczna gniazdują głównie na piaszczystych łąkach w nurcie rzeki, pozbawionych roślinności lub z bardzo niewielkim jej udziałem. GDOŚ wezwał także do przeanalizowania wpływu podniesienia wody w nowym zbiorniku w wyniku przechodzenia wód powodziowych na lęgi ptaków wykorzystujących sztuczne wyspy planowane do wykonania w ramach kompensacji utraconych siedlisk. W odpowiedzi z 1 lipca 2024 r. nie przedstawiono żadnych dodatkowych argumentów, a stwierdzono jedynie, że *informacje przedstawione w Raporcie oddziaływania na środowisko oraz uzupełnieniu z dnia 31.07.2019 r. w odniesieniu do wskazanych gatunków są wystarczające*. Stanowiska tego nie podziela GDOŚ.

Na błędne założenia merytoryczne dotyczące kompensacji w zakresie stworzenia zastępczych wysp dla gniazdowania rybitw, mew i sieweczek wskazało także OTOP w odwołaniu z 26 stycznia 2018 r. Stowarzyszenie, powołując się na dane literaturowe, podało, że sieweczka rzeczna i rybitwa białoczelna preferują goły piasek, rybitwa rzeczna chętnie zasiedla kilkuletnie wiklinowiska, zaś mewy (w szczególności srebrzysta) wymagają w warunkach Wisły obecności zakrzewień co najmniej kilkuletnich. Dużego zwarcia roślinności, rosnącej na skarpacech, tuż nad brzegiem rzeki, potrzebuje także do gniazdowania brodziec

piskliwy (na podstawie: *Wesołowski T., Głażewska E., Hejnowicz E., Nawrocka B., Nawrocki P., Okońska K. 1985. Size, habitat distribution and site turn-over of gull and tern colonies on the Middle Vistula. Acta ornithologica 21: 45-67*). GDOŚ całkowicie podziela pogląd wyrażony przez OTOP, że będzie to skutkować nieosiągnięciem celu tej kompensacji, jakim jest utrzymanie właściwego stanu wymienionych gatunków i ich siedlisk w obszarze Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły.

Należy wskazać także na brak zaplanowanej kompensacji przyrodniczej w stosunku do krwawodzioba, wobec którego stwierdzono znacząco negatywne oddziaływanie. W tomie IV raportu (rozdział 13.18.1.1, str. 363) podano, że wobec krwawodzioba przedsięwzięcie będzie znacząco negatywnie oddziaływać z uwagi na fakt, że aż 2126,56 ha jego siedliska znajdzie się w zasięgu oddziaływania planowanej zapory w Siarzewie. Dlatego też stwierdzono potrzebę wykonania kompensacji utraty tego siedliska i poinformowano w raporcie, że zalecenia w tym zakresie przedstawiono w *Projekcie kompensacji przyrodniczej*, stanowiącym załącznik 3 do raportu (wersja lipiec 2017). Tymczasem w odpowiedzi na wezwanie Ministra Środowiska z 13 marca 2019 r. inwestor poinformował, że *krwawodziób nie jest przedmiotem ochrony obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły i z tego powodu nie przewidziano odrębnych kompensacji tego gatunku wynikających z wymogów ustawy o ochronie przyrody*. Jednak zauważył jednocześnie, że *w związku z prawdopodobieństwem wystąpienia szkody w środowisku w odniesieniu do omawianego gatunku należy rozważyć zaplanowanie działań kompensacyjnych, które będą zrealizowane w czasie realizacji inwestycji lub po jej zakończeniu, zgodnie z wymogami ustawy POS*. Ostatecznie kompensacja utraty siedlisk krwawodzioba nie została opracowana.

Ponadto, jak wskazuje OTOP, wyniki inwentaryzacji ornitologicznej zawarte w raporcie potwierdzają występowanie łęgowe na omawianym odcinku Wisły mewy białogłowej, jednak w raporcie nie przeprowadzono analizy oddziaływania przedsięwzięcia na ten gatunek. Podsumowując, należy stwierdzić, że w przypadku krwawodzioba i mewy białogłowej nie przeprowadzono pełnej analizy oddziaływania przedsięwzięcia na te charakterystyczne dla Dolnej Wisły ptaki, jak również zaniechano zastosowania środków minimalizujących i zaleceń w zakresie wykonania kompensacji przyrodniczej i monitorowania udatności tych kompensacji.

Poważne zastrzeżenia organu odwoławczego budzi zaplanowana kompensacja siedliska priorytetowego *91E0. Należy zgodzić się z treścią odwołania Klubu Przyrodników z 30 stycznia 2018 r., że nowoutworzone siedlisko *91E0 przez pierwszych kilkadziesiąt lat nie będzie pełnił kompletnych funkcji ekosystemu łęgowego, ze względu na brak dojrzałych drzew i innych elementów zalewowego ekosystemu leśnego. Tymczasem dyrektywa siedliskowa wymaga kompensacji zapewniającej ochronę spójności sieci obszarów Natura 2000, a nie odtwarzającej tę spójność dopiero po wielu latach. Co więcej, nie jest wiadomo, na jakiej podstawie uznano, że zaprojektowane nasadzenia kompensujące tak znacznej części (ok. 70%) priorytetowego siedliska *91E0, zaplanowane w rejonie zbiornika i wzdłuż niego poniżej

stopnia wodnego oraz w granicach usypanych wysp na zbiorniku, będą spełniały kryteria niezbędne do uznania ich za przedmiot ochrony obszarów Natura 2000 Włocławska Dolina Wisły oraz Nieszawska Dolina Wisły. Nie wiadomo ponadto, na jakiej podstawie założono, że zalewanie kompensowanych płatów siedlisk łągów co najmniej raz na 10 lat (a w większości płatów co 2 do 5 lat) będzie wystarczające dla ich prawidłowego kształtowania się i zachowania trwałości. GDOŚ podkreśla, że lasy łągowe wykształcają się na glebach zalewanych wodami rzecznyymi, o wysokim poziomie wód gruntowych, klasyfikowanych głównie jako pobagiennie lub napływowe aluwialne. Głównym czynnikiem ekologicznym decydujących o specyfice łągów są warunki wodne, w tym w szczególności związane z pionowym i poziomym ruchem wód. Częstotliwość i długotrwałość zalewów powierzchniowych, a także ruch wód gruntowych, w tym wsiąkanie i wypływanie wód podziemnych, decydują o specyfice poszczególnych podtypów tego siedliska. W przypadku łągu wierzbowego typowym siedliskiem są niskie terasy zalewowe rzek wielkich i średnich typu roztokowego, zalewane corocznie lub kilka razy w roku, natomiast łąg topolowy zajmuje w obrębie terasy zalewowej miejsca stosunkowo wyższe i lepiej utrwalone, zwykle bardziej oddalone od nurtu. Okresowy zalew występuje często, lecz nie w każdym roku. W raporcie ogólnikowo wskazano, że zaprojektowane działania mają zapewnić odpowiednią wilgotność kompensowanego siedliska *91E0 oraz regularne zalewanie, uwzględniając rzedne terenu i dane z modelu hydraulicznego. Podkreślono, że: *Miejsca odtwarzania łągów zostały wybrane w lokalizacjach, które będą okresowo zalewane podczas wezbrań (...). Zakłada się, że dzięki temu odtworzone struktury będą w stanie samoistnie utrzymać się na tych terenach* (załącznik 3, str. 43). Nie opisano planowanych działań w sposób umożliwiający ich weryfikację w toku postępowania przez organ ochrony środowiska i nie wykazano, że przyjęte założenia będą właściwe i efektywne, mimo istotnych zmian w środowisku gruntowo-wodnym. Poniżej projektowanego stopnia wodnego w Siarzewie nastąpi uruchomienie procesów erozji dennej koryta Wisły oraz obniżenie poziomu wód Wisły, co doprowadzi do przesuszenia gleby w bezpośrednim sąsiedztwie rzeki i uruchomienia procesów grądowienia.

Należy zauważyć, że w ramach działań kompensacyjnych przewiduje się odtworzenie w sumie ok. 574 ha łągów. Taka powierzchnia będzie stanowić ok. 150% powierzchni siedliska likwidowanego. W załączniku 1 do raportu (str. 246) stwierdzono, że: *Skala kompensacji tego siedliska priorytetowego wynika ze skali zniszczeń oraz przewidywanej udatności działań, oszacowanej, biorąc pod uwagę m.in. lokalizację wpływającą na zapewnienie odpowiednich warunków dla wzrostu siedliska, na poziomie 70%*. W ocenie GDOŚ, na co zwraca uwagę także Klub Przyrodników, z uwagi na charakter siedliska *91E0, trudności z jego tworzeniem i utrzymaniem, a w konsekwencji znacznie niższą jakość i funkcjonalność niż płaty naturalnie wykształcone, współczynnik kompensacji wynoszący ok. 1,5:1 jest zbyt niski do zachowania integralności i spójności sieci Natura 2000 w ciągu najbliższych kilkunastu lat. Należałoby przyjąć, że potrzebna jest znacznie większa powierzchnia młodych, niedojrzałych łągów, aby adekwatnie zrekompensować utratę dojrzałych, dobrze funkcjonujących, najlepiej w zakresie

5:1 – 10:1. Taka kompensacja jest jednak właściwie niemożliwa ze względu na brak odpowiednich miejsc, a więc brak technicznej możliwości adekwatnej kompensacji wyklucza możliwość zastosowania odstępstwa, o którym mowa w art. 34 u.o.p.

Poważne zastrzeżenia budzą także zaproponowane w raporcie działania, które będą podejmowane w przypadku stwierdzenia podczas prowadzonego monitoringu niskiej udatności środków kompensujących w stosunku do siedliska *91E0. W projekcie kompensacji (załącznik 3 do raportu) zaproponowano działania polegające na poprawie stanu płatów siedliska, które pozostaną w czaszy zbiornika po jego napełnieniu, polegające na usuwaniu siewek i karczowaniu roślinności obcego pochodzenia, np. klonu jesionolistnego. GDOŚ zwraca uwagę, że takie działania nie stanowią kompensacji siedlisk utraconych, a jedynie mają na celu poprawę stanu istniejących siedlisk (tych, które pozostaną w czaszy zbiornika i nie zostaną zlikwidowane w wyniku realizacji inwestycji). Istotne jest także to, że nawet dodatkowe działania kompensujące, polegające na dosadzeniach lub przesadzaniu drzew z płatów siedlisk poddanych karczowaniu w czaszy zbiornika, mogą okazać się nieskuteczne z uwagi na znaczące zmiany, które zajdą w środowisku gruntowo-wodnym poniżej nowej zapory, w szczególności wynikające z obniżenia poziomu zwierciadła wód gruntowych.

Wszelkie wątpliwości GDOŚ w zakresie kompensacji siedliska priorytetowego *91E0 zostały przedstawione inwestorowi w wezwaniu z 24 kwietnia 2023 r. W odpowiedzi PGW Wody Polskie nie odniosło się do powyższych zagadnień, stwierdzając jedynie, że *informacje odnoszące się do siedliska 91E0 i działań kompensacyjnych przedstawione w raporcie oddziaływania na środowisko i piśmie z dnia 10.09.2020 r. są wyczerpujące*. GDOŚ nie podziela tego stanowiska.

Istotne obiekty budzi w organie odwoławczym możliwość wykształcenia się i przetrwania 8 „starorzeczy” planowanych do budowy poniżej nowego stopnia w Siarzewie. Projekt kompensacji (załącznik 3 do raportu) zakłada wykopanie starorzecza na terenie najniższej terasy zalewowej, które nie będzie połączone trwale z korytem Wisły, a będzie zalewane z częstotliwością zalewania teras (naturalnymi wezbrzeniami) oraz utworzenie starorzeczy trwale połączonych z korytem Wisły, pozwalających na wymianę wody oraz z wysokością zwierciadła wody wynikającą z naturalnego reżimu przepływu wody w Wiśle. W ocenie organu odwoławczego w pierwszym przypadku brak połączenia starorzecza z korytem i jedynie okresowe zalewania (raz na dwa lata) mogą spowodować degradację siedliska i w konsekwencji jego całkowite zniszczenie poprzez najpierw wypływanie, a następnie wkraczanie roślinności typowej dla szuwaru lub zbiorowisk wierzby. Niezwykle istotne jest również to, że poniżej nowego stopnia w Siarzewie obniży się poziom zwierciadła wód podziemnych na skutek erozji wgłębnej, a w przypadku analizowanego siedliska nawet nieznaczne wahania poziomu wód mogą spowodować obniżenie zwierciadła wody i jego degradację. Oznacza to, że w obu przypadkach starorzecza będą podlegały sukcesji w kierunku siedlisk lądowych, a więc trwałość i udatność przeprowadzonych działań kompensacyjnych jest mało prawdopodobna.

Co prawda w uzupełnieniu z 31 lipca 2019 r. wskazano, że starorzecza zostały zaprojektowane tak, by podczas wysokich stanów wód zapewnić przemywanie wodami Wisły (str. 91), jednakże należy zauważyć, że reżim rzeczny poniżej stopnia w Siarzewie będzie zależny od ilości zrzucanej wody z nowego zbiornika zaporowego. W piśmie z 1 lipca 2024 r. PGW Wody Polskie podało, że instrukcja gospodarowania wodą obejmująca współdziałanie SW Siarzewo i SW Włocławek, która musi zostać opracowana na podstawie ustawy – Prawo wodne, będzie uwzględniała konieczność okresowych zalewów nowych siedlisk poniżej zapory, aby utrzymać trwałość kompensacji siedlisk. Potrzeba takiego działania będzie uwzględniana w trakcie eksploatacji zbiornika. Inwestor stwierdził jednocześnie, że instrukcja gospodarowania wodą opracowana zostanie na etapie przygotowywania operatu wodnoprawnego z uwzględnieniem zapisów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej dla SW Siarzewo. Instrukcja ta będzie uwzględniała konieczność okresowych zalewów nowych siedlisk poniżej zapory, aby utrzymać trwałość wykonanej kompensacji siedlisk. Potrzeba takiego działania miałaby być uwzględniana w trakcie eksploatacji zbiornika. W ocenie organu odwoławczego nie jest przekonywujący argument przedstawiony w piśmie z 1 lipca 2024 r., że powyższa instrukcja będzie uwzględniała wszystkie wymogi określone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. GDOŚ pragnie zwrócić uwagę, że zgodnie z istniejącą wiedzą naukową zbiorniki zaporowe w bardzo silny sposób zaburzają naturalny reżim hydrologiczny rzek, m.in. poprzez wydłużenie okresów niskich stanów wody, oraz skrajnie ograniczają okresowe zalewanie dolin rzecznych. Budowa zapór silnie zaburza naturalny nurt rzeki i powoduje niekorzystne zmiany w korycie i jej dolinie. Doświadczenia związane z użytkowaniem zapór potwierdzają te fakty i powodują, że niektóre państwa decydują się na ich rozbiórkę w celu renaturyzacji rzek, umożliwienia migracji ryb oraz zwiększenia bioróżnorodności rzeki, np. tama Vezins i Saint-Etienne du Vigan we Francji, tama Yecla de Yeltes w Hiszpanii, czy tama Sindi w Estonii. Należy zauważyć, że nawet przy próbie zapewnienia okresowych zalewów siedlisk poniżej planowanej zapory w Siarzewie, jej reżim hydrologiczny nie będzie nigdy nawet zbliżony do naturalnego.

Omawiając zagadnienie kompensacji siedliska przyrodniczego 3150, podnieść należy także opisany poniżej problem. Mianowicie w raporcie wskazano, że w celu szybszego odtworzenia stabilnych siedlisk 3150 stosowane będą działania polegające np. na: przenoszeniu kłaczy i błota będącego źródłem nasion i organizmów, rozkładanie turzyc, przenoszenie roślin zanurzonych i małży z rodziny skójkowatych (załącznik 3 do raportu, str. 50), które stanowią miejsce rozrodu różanek (różanka składa w nich jaja). Jednocześnie nie sprecyzowano, w jaki sposób czynności te będą wykonywane ani czy pobrane kłacza i błoto będą od razu przenoszone na nowotworzone siedliska, czy może najpierw gdzieś składowane, w jaki sposób elementy te zostaną zabezpieczone, np. przed przesuszeniem, zanieczyszczeniem, zniszczeniem. W ocenie organu odwoławczego jest to o tyle istotne, że z przenoszeniem substratu dennego związana jest możliwość powstawania warunków wysokiej trofii wody w wyniku uwalniania biogenów. Skutkować to może nadmiernym rozwojem fitoplanktonu, a więc pogorszeniem warunków

światlnych i ograniczeniem rozwoju roślinności, w tym bogatych zbiorowisk roślin ze związku *Potamion*. Ponadto możliwe jest również uwalnianie toksycznego dla roślin siarkowodoru, który może znajdować się w strefie przydennej i osadach starorzeczy. Osady te zostaną naruszone w trakcie likwidacji starorzeczy i planowanego przenoszenia błota. Starorzecza to siedliska wrażliwe na sedymentację oraz na przyspieszoną eutrofizację. Intensywna sedymentacja obumierającego planktonu skutkuje powstaniem żyznych osadów dennych typu gytii detrytusowej, a procesy rozkładu materii prowadzą do wyczerpywania zasobów tlenu rozpuszczonego w wodzie i gromadzenia się toksycznego siarkowodoru.

W piśmie z 1 lipca 2024 r. inwestor przekazał, że szczegółowy sposób przenoszenia kłaczy i błota będącego źródłem nasion i organizmów, rozkładanie turzyc, przenoszenie roślin zanurzonych i małży z rodziny skójkowatych zostaną opracowane na etapie przygotowywania projektu budowlanego, który zostanie skonsultowany w tym zakresie z odpowiednimi specjalistami. Stwierdzono także, że na tym etapie, gdy będzie znana lokalizacja zapleczy budowy, określone zostaną warunki przenoszenia pobranego materiału na nowe siedliska oraz ewentualnie sposób jego składowania i zabezpieczenia, w przypadku gdy byłoby to wymagane. W ocenie GDOŚ powyższe informacje powinny być zawarte w raporcie oraz uwzględnione w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż determinują powodzenie i skuteczność planowanych działań kompensacyjnych w związku z likwidacją siedliska przyrodniczego 3150. Przenoszenie tak istotnych zagadnień na etap ponownej oceny na środowisko jest w opinii organu odwoławczego niedopuszczalne.

Na etapie postępowania odwoławczego GDOŚ wskazał na wątpliwości w zakresie oddziaływania na siedlisko przyrodnicze 3270 zalewane muliste brzegi rzek, a także mającej nastąpić, zgodnie z treścią raportu, autokompensacji tego siedliska. W raporcie stwierdzono, że ograniczono zakres planowanych umocnień brzegów nowego zbiornika. W uzupełnieniu z 31 lipca 2019 r. (str. 95) podano, że umacnianie brzegów będzie ograniczone do miejsc najbardziej zagrożonych abrazją. W piśmie GDOŚ z 24 kwietnia 2024 r. inwestor został wezwany do wskazania, czy jest znany procentowy udział linii brzegowej zagrożonej abrazją. W ocenie GDOŚ taka informacja jest istotna z punktu widzenia mającej nastąpić autokompensacji siedliska 3270. Ponadto GDOŚ wezwał do złożenia wyjaśnień, czy zaproponowane w raporcie (tom VII, str. 138) metody zabezpieczania brzegów planowanego zbiornika wodnego (techniczne, biotechniczne, obsiew traw, wykorzystanie geokrat) umożliwią wykształcenie się zbiorowisk roślinnych charakterystycznych dla siedliska 3270. Roślinność tego siedliska budowana jest głównie przez jednoroczne, wilgociolubne i azotolubne gatunki roślin naczyniowych zaliczanych do związków *Bidention tripartiti* i *Chenopodion fliviatile*. Należy zauważyć, że umacnianie brzegów, a także obwałowania i zapory boczne mogą spowodować utrudnienia w wykształcaniu się ekotonu wodno-ładowego o charakterze naturalnym lub zbliżonym do naturalnego. Siedlisko 3270 wykształca się w dolinach dużych rzek i średnich rzek, o szerokiej rozpiętości między stanami minimalnymi a maksymalnymi. Omawiane siedlisko posiada specyficzne wymagania, bowiem rozwija się na brzegach rzek w warunkach

długo utrzymującego się niskiego stanu wód. Biorąc pod uwagę wartości minimalnego i maksymalnego piętrzenia zbiornika, wynoszące odpowiednio 45,3 oraz 46 m n.p.m., a także konieczność wykonania umocnień brzegów, wątpliwości budzi, czy będzie dochodziło do naturalnego wykształcania się mulistych płycizn i długotrwałego odslaniania namulisk w obrębie czaszy zbiornika. W uzupełnieniu raportu z 31 lipca 2019 r. stwierdzono, że nastąpi ograniczenie wpływu zbiornika na tereny przyległe (w tym międzywale) i na istniejące warunki wodne poprzez minimalizację wahań zwierciadła wody i poziomów normalnego piętrzenia (str. 31), co w ocenie GDOŚ będzie ograniczało możliwość wykształcenia się siedliska 3270. Należy ponadto zauważyć, że zbiornik może oddziaływać na płaty siedliska 3270 znajdujące się poniżej planowanego stopnia wodnego z uwagi na ograniczenie depozycji aluwów poniżej piętrzenia.

W piśmie z 1 lipca 2024 r. inwestor ograniczył się do stwierdzenia, że informacje odnoszące się do siedliska 3270 zostały przedstawione w raporcie w sposób wyczerpujący, a procentowy udział linii brzegowej zagrożonej abrazją zostanie określony na etapie przeprowadzania szczegółowych badań geologicznych, niezbędnych do opracowania projektu budowlanego. W ocenie GDOŚ na obecnym etapie, w związku z brakiem danych, nie jest możliwe rzetelne określenie zakresu oddziaływania na siedlisko przyrodnicze 3270, a tym bardziej oszacowanie stopnia mającej, według autorów raportu, nastąpić autokompensacji tego siedliska.

Kolejnym niezwykle istotnym zagadnieniem jest aspekt migracji ichtiofauny. W tomie V raportu (str. 73) wskazano, że dla odtworzenia drożności Wisły dla migracji ryb niepodjęcie realizacji przedsięwzięcia, w połączeniu z planowaną budową obejścia terenowego dla stopnia we Włocławku, stanowi rozwiązanie najkorzystniejsze. Bardzo istotne jest także stwierdzenie, że: *Nawet w przypadku budowy wszystkich przewidzianych urządzeń dla migracji ryb przy nowym stopniu oraz wykonaniu zgodnie z planem obejścia dla istniejącego piętrzenia (w domyśle stopnia Włocławek) – kumulatywny efekt obu zbiorników pozwoli na uzyskanie jedynie umiarkowanej drożności migracyjnej dla ichtiofauny Wisły* (str. 73). Ponadto w uzupełnieniu raportu z 31 lipca 2019 r. inwestor zawarł następującą informację: *Gdy wybudowane urządzenia migracyjne pozwolą na migrację dorosłych ryb w rejony górnego dorzecza Wisły, nie będą miały wpływu na zwiększenie ochrony sphywających młodych ryb (...) a w spiętrzonej, około 90-kilometrowym odcinku rzeki (...) oczekiwać należy bardzo wysokiej śmiertelności sphywających smoltów troci i lososia* (str. 78). Wskazano także, że: *Jako kompensacja nie pozostaje zatem nic innego jak skupienie się na zwiększeniu liczebności ryb, co może być realizowane poprzez działania zwiększające skuteczność tarła lub zwiększone zarybianie* (str. 79).

W związku z powyższymi informacjami GDOŚ wezwał inwestora do doprecyzowania, jakie działania będą zwiększać skuteczność tarła, a także wskazanie uzasadnienia dla zwiększonego zarybiania w sytuacji, w której drożność korytarza Wisły pozostanie jedynie w stopniu umiarkowanym. GDOŚ wezwał także do zbadania kumulacji oddziaływań obu progów

piętrzących na dostęp do tarlisk w systemie górnej Wisły. Zdaniem inwestora (uzupełnienie z 1 lipca 2024 r.) informacje w powyższym zakresie przedstawione w raporcie i wyjaśnieniach z 31 lipca 2019 r. są wyczerpujące. GDOŚ nie podziela tego stanowiska.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że na problem możliwego wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000 położone w dorzeczu górnego biegu Wisły zwróciło uwagę Towarzystwo na rzecz Ziemi w odwołaniu z 25 stycznia 2018 r. Towarzystwo wskazuje, że inwestycja będzie miała znacząco negatywne oddziaływanie na co najmniej trzy obszary Natura 2000 położone w górnym biegu dorzecza Wisły, tj. Dolny Dunajec PLH120085, Dorzecze Górnego Sanu PLH180021 oraz Wisłoka z dopływami PLH180052, których przedmiotem ochrony jest m.in. łosoś atlantycki.

Włocławski odcinek Wisły stanowi dla łososią jedynie odcinek tranzytowy. Raport prawidłowo zidentyfikował podstawowe zagrożenia dla łososią w fazie eksploatacji inwestycji, którymi będą planowane na nowopowstałym zbiorniku oraz istniejącym zbiorniku włocławskim bariery migracyjne dla tarlaków płynących na tarliska w karpackich dopływach Wisły, jak też bariery dla spływu smoltów do morza, jaką będzie łącznie ok. 90 km kaskady zbiorników zaporowych. Każda nowa budowla piętrząca rzekę stanowi dla ryb barierę migracyjną. Problem ten może być minimalizowany poprzez budowę przepławek, jednak nawet najdoskonalszy system wspomagający migrację nie pomoże przejść przez barierę całej migrującej populacji. Od skuteczności przepławek będzie zależeć jedynie to, jakiemu odsetkowi ryb uda się ją odnaleźć, jednak zawsze będzie to jedynie niewielki procent populacji. Organ pierwszej instancji sugeruje w wydanej decyzji, że dzięki wykonaniu obejścia zapory we Włocławku sumarycznie los łososi poprawi się. Nie jest to jednak zasługa nowego piętrzenia, bowiem obowiązek wykonania kanału obiegowego Włocławka wynika z innej decyzji i inwestycji, a zapisy zaskarżonej decyzji mogą jedynie przyspieszyć termin realizacji tej seminaturalnej przepławki. W raporcie nie oszacowano jednak, jak duży procent populacji łososi wstępujących pokona kaskadę Włocławka-Siarzewa. W konsekwencji na tym etapie nie sposób wykluczyć, że nowa zaporę w skumulowanym efekcie z zaporą istniejącą zatrzymają lub opóźnią w migracji zbyt dużą część populacji, aby doszło do skutecznego sukcesu rozrodczego tego gatunku w obszarach Natura 2000 położonych w dorzeczu górnej Wisły.

W ocenie GDOŚ stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu decyzji RDOŚ w Bydgoszczy (str. 107), tj.: *Wybudowanie następnej przegrody i zbiornika, jeśli połączone zostanie z rozwiązaniem problemu migracji ryb przez istniejący we Włocławku stopień wodny, a więc po pierwsze - 2 przepławki i koryto obejścia na nowym stopniu oraz po drugie - nowe obejście omijające zaporę we Włocławku, nie powinno spowodować pogłębienia negatywnych oddziaływań przegrodzenia, lecz umożliwić rybom wędrownym migrację do podkarpackich tarlisk, nie będzie miało znaczenia z punktu widzenia sukcesu rozrodczego ryb, co znajduje potwierdzenie na str. 75 tej decyzji, tj.: Wszystkie obszary Natura 2000 znajdujące się w systemie Wisły powyżej piętrzeń Siarzewo - Włocławek znajdują się pod wpływem tych negatywnych oddziaływań. Skumulowane oddziaływanie tych inwestycji ogranicza możliwość*

kontynuacji efektywnej restytucji ryb wędrownych w dorzeczu Wisły powyżej Włocławka. O ile wybudowane urządzenia migracyjne pozwolą na migrację dorosłych ryb w rejonie górnego dorzecza Wisły, nie będą miały wpływu na zwiększenie ochrony spływających młodych ryb.

Tak więc zaskarżona decyzja wskazuje na problem spływających smoltów (str. 75-76 decyzji), przyznając, że ich śmiertelność będzie bardzo duża na 90 km spiętrzanej rzeki w wyniku zwiększonego drapieżnictwa, jak również z uwagi na brak skutecznych sposobów minimalizowania tego niekorzystnego zjawiska. Pomimo takiej konkluzji organ pierwszej instancji nie wyciągnął wniosku o znacząco negatywnym oddziaływaniu inwestycji na populację łososia. Niezależnie jednak od tego, czy odcinka tego nie pokona żaden smolt, czy też będzie to jedynie niewielka garstka ryb, nie ulega wątpliwości, że oddziaływanie skumulowane obu zbiorników (przy czym nowa zapora wydłuża niebezpieczny odcinek o ok. 1/3) na smolty łososi będzie wyjątkowo silne i nie będzie się go dało zminimalizować. Jeżeli zaś smolty nie przejdą przez kaskadę, to w przyszłości nie powrócą na tarliska dorosłe łososie. Skoro powstanie zbiornika w sposób decydujący może rozstrzygnąć los całej populacji łososia z górnej Wisły to nie sposób uznać, że nowa inwestycja nie będzie miała znacząco negatywnego wpływu na przedmiot ochrony ww. obszarów Natura 2000.

Należy podkreślić, że ustalenia RDOŚ w Bydgoszczy w tym zakresie nie są spójne, bowiem organ ten przyznaje w decyzji, że takie negatywne oddziaływanie nastąpi i będzie miało poważne skutki, a jednocześnie bagatelizuje tę kwestię i nie stwierdza znacząco negatywnego wpływu na obszary Natura 2000 położone powyżej Włocławka.

GDOŚ w celu naprawienia uchybień popełnionych przez RDOŚ w Bydgoszczy we wskazanym wyżej zakresie podjął się przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego w oparciu o art. 136 k.p.a. Wnioskodawca w zasadzie nie uzupełnił materiału dowodowego w odpowiedzi na wezwanie GDOŚ z 24 kwietnia 2023 r.

W związku z powyższym organ drugiej instancji rozpatrzył sprawę co do okoliczności faktycznych i prawnych w oparciu o dotychczas złożony materiał dowodowy. Przedłożony przez inwestora raport nie pozwala na przeprowadzenie rzetelnej oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze oraz obszary objęte ochroną na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, w tym obszary Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000: Włocławska Dolina Wisły, Nieszawska Dolina Wisły i Dolina Dolnej Wisły, Dolny Dunajec, Dorzecze Górnego Sanu oraz Wisłoka z dopływami, a także rezerwat przyrody Kulin oraz gatunki zwierząt objęte ochroną. W konsekwencji nie jest możliwe określenie działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko w tym zakresie.

Realizacja przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wywrzeć negatywny wpływ na środowisko, musi być poprzedzona wszechstronną analizą, mającą na celu ustalenie możliwych do wystąpienia zagrożeń oraz koniecznych do podjęcia działań pozwalających na ich wyeliminowanie. Powyższe wynika z zasady zapobiegania, określonej w art. 6 ust. 1 p.o.ś., zgodnie z którą, kto

podejmuje działalność mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu, a także z zasady przezorności, określonej w art. 6 ust. 2 powyższej ustawy, zgodnie z którą, kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Realizacji tej zasady służy wynikający z art. 66 u.o.o.ś. wymóg sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z przepisami tej ustawy.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest podstawowym dokumentem, na którym opiera się organ administracji w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tym samym powinien być on rzetelny, spójny i wolny od niejasności i nieściśłości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 308/18). Informacje znajdujące się w raporcie powinny być przedstawione kompleksowo, z uwzględnieniem wszystkich elementów inwestycji, które ze względów technicznych, technologicznych i organizacyjnych mogą negatywnie oddziaływać na środowisko, a także wszystkich komponentów środowiska, które mogą być objęte tym oddziaływaniem. Powinien on wyczerpująco opisywać wszystkie możliwe zagrożenia dla środowiska, wynikające z realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji planowanego przedsięwzięcia, tak aby można było w sposób nie budzący wątpliwości określić charakter i skalę negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko, a także zawierać opis planowanych do podjęcia działań mających na celu ich minimalizację lub kompensację, wraz z wykazaniem ich skuteczności. Analizowany raport powyższych wymogów nie spełnia, bowiem nie zawiera informacji, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1, 2, 5-9, 16 oraz ust. 2 i ust. 6 u.o.o.ś., w zakresie opisanym w uzasadnieniu niniejszej decyzji. W oparciu o przedłożony przez PGW Wody Polskie raport nie jest możliwe przeprowadzenie oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko w pełnym zakresie, a także określenie środowiskowych uwarunkowań jego realizacji.

Mając na uwadze, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach znajduje swoje oparcie m.in. w ustaleniach raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, w sytuacji gdy raport nie jest kompletny, nie może on stanowić podstawy do wydania prawidłowej decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 220/10). Zwrócić w tym miejscu należy uwagę również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2999/12: *Zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych, a zwłaszcza oceny, czy raport uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji. Aby takie wymagania mogły być określone, raport poprzedzający wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych powinien mieć charakter kompleksowy i odnosić się do wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz*

wskazywać, jakie w tym zakresie obowiązują standardy ochrony środowiska oraz czy zamierzona inwestycja mieści się w ich ramach.

Zgodnie z art. 81 ust. 2 u.o.o.ś., jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p. Zgodnie natomiast z art. 81 ust. 3 u.o.o.ś., 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 u.p.w., organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację tego przedsięwzięcia, o ile nie zostaną spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy.

Na podstawie analizowanego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie można wykluczyć, że planowane przedsięwzięcie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000, rezerwat przyrody Kulin, gatunki zwierząt objęte ochroną oraz jednolite części wód, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe. Zatem, zgodnie z zasadą przezorności, jeśli nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie jest nieznaczące, to należy przyjąć, że może być ono znaczące. Na takie rozumienie zasady przezorności wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1940/20: *Istota zasady przezorności sprowadza się do tego, by w sytuacji, gdy nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie na środowisko jest nieznaczące, można uznać, iż może być ono znaczące. Zasada przezorności jest podstawową, powszechnie przyjmowaną w Unii Europejskiej, zasadą ochrony środowiska. Stanowi jedną z podstaw polityki unijnej w zakresie ochrony środowiska, przy czym nie jest tylko ogólną wytyczną, ale wywodzi się z obowiązujących przepisów prawa europejskiego. Została sformułowana w szczególności w art. 174 ust. 2 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (aktualnie art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), w myśl którego polityka Unii, w odniesieniu do środowiska, stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii, i opiera się m.in. na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego.*

W stosunku do obszarów Natura 2000 zasada przezorności została ujęta w art. 6 ust. 3 Dyrektywy siedliskowej, implementowanym do polskiego porządku prawnego art. 33 ust. 1 u.o.p., oraz jego wykładni dokonywanej w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. *Właściwe organy krajowe udzielają zezwolenia na działalność poddaną ocenie, w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory jedynie wtedy, gdy uzyskały pewność, iż działalność ta nie będzie miała negatywnych skutków dla integralności terenu chronionego. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków. W tym względzie stosowanie zasady ostrożności w ramach wykonania owego przepisu*

wymaga od właściwego organu krajowego uwzględnienia w szczególności środków ochronnych włączonych w przedsięwzięcie, mających na celu uniknięcie lub ograniczenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego terenu, aby zapewnić, że przedsięwzięcie to nie będzie wpływać niekorzystnie na integralność terenu chronionego (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 kwietnia 2017 r. w sprawie C-142/16).

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.o.p. zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34 tej ustawy, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000; wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000; lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Przepis ten znalazł swoje odzwierciedlenie w art. 81 ust. 2 u.o.o.ś..

Jak wynika z art. 34 ust. 1 u.o.p., odstępstwo od powyższego zakazu może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy łącznie wystąpią następujące okoliczności:

- za wydaniem zgody na realizację przedsięwzięcia przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym;
- brak jest rozwiązań alternatywnych;
- zapewnione zostanie wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych odstępstwo może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- ochrony zdrowia i życia ludzi;
- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Przeprowadzona przez GDOŚ analiza raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wykazała, że nie można wykluczyć wystąpienia znacząco negatywnego wpływu planowanego przedsięwzięcia na obszary Natura 2000: Włocławska Dolina Wisły, Nieszawska Dolina Wisły i Dolina Dolnej Wisły, przy czym oddziaływania te będą miały charakter stały i nie jest możliwa ich minimalizacja do poziomów nieznaczających. Mając na uwadze, że w rozpatrywanej sprawie inwestor nie przedstawił alternatywnych wariantów przedsięwzięcia, w tym wariantu najlepszego dla środowiska, nie zidentyfikował i nie przeanalizował możliwych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na obszary Natura 2000 ani nie zaproponował działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację

przyrodniczą negatywnych oddziaływań na obszary Natura 2000, pomimo wezwania przez GDOŚ do uzupełnienia raportu w tym zakresie, nie można przyjąć, że w sprawie istnieją okoliczności, o których mowa w art. 34 ust. 1 i 2 u.o.p., które pozwalałyby na odstępstwo od zakazu podejmowania działań, polegających na realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Powyższe – w myśl przepisu art. 81 ust. 2 u.o.o.ś. – stanowi podstawę do odmowy zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Na podstawie analizowanego raportu nie jest możliwa ocena wpływu przedsięwzięcia na rezerwat przyrody Kulin oraz gatunki zwierząt objęte ochroną ani działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia w tym zakresie. Z tego też względu – mając na uwadze zasadę przezorności – należy przyjąć, że oddziaływania takie wystąpią.

Zgodnie z art. 51 p.w. celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. Cele te zostały wskazane w przepisach art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 60 tej ustawy.

Celem środowiskowym dla jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione jest ochrona oraz poprawa ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego. Celem środowiskowym dla sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych jest ochrona tych wód oraz poprawa ich potencjału ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry potencjał ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich potencjału ekologicznego oraz stanu chemicznego. Celem środowiskowym dla jednolitych części wód podziemnych jest: zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania do nich zanieczyszczeń; zapobieganie pogorszeniu oraz poprawa ich stanu; ich ochrona i podejmowanie działań naprawczych, a także zapewnianie równowagi między poborem a zasilaniem tych wód, tak aby osiągnąć ich dobry stan. Natomiast celem środowiskowym dla obszarów chronionych jest osiągnięcie norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których te obszary chronione zostały utworzone, przepisów ustanawiających te obszary lub dotyczących tych obszarów, o ile nie zawierają one w tym zakresie odmiennych uregulowań.

Jak wynika z treści art. 66 i art. 67 p.w., dopuszczalne jest nieosiągnięcie celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód, jeżeli spełnione będą łącznie warunki, o których mowa w art. 68 powyższej ustawy, tj.:

- podejmowane są wszelkie działania, aby łagodzić skutki negatywnych oddziaływań na stan jednolitych części wód (pkt 1);

- przyczyny zmian i działań, o których mowa w art. 66 i art. 67, są szczegółowo przedstawione w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i są aktualizowane co 6 lat (pkt 2);
- przyczyny zmian i działań, o których mowa w art. 66, są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych, o których mowa w art. 55, utraconymi w następstwie tych zmian i działań (pkt 3);
- zakładane korzyści wynikające ze zmian i działań, o których mowa w pkt 1-3, nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, znacząco korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej lub nieproporcjonalnie wysokie koszty (pkt 4).

Przeprowadzona przez GDOŚ analiza raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wykazała, że planowane przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na JCWP: Wisła od Zgłowiączki do Brdy PLRW20001229199, Wisła od Brdy do Wdy PLRW2000122939, Ośła PLRW20001027929, Gryska PLRW200010279934, Dopływ z Marszałkowa PLRW200010279329, Zgłowiączka od jez. Głuszyńskiego do ujścia PLRW2000112789, Zuzanka PLRW20001027729 oraz JCWPd: PLGW200045, PLGW200046, PLGW200047, PLGW200048, a także na możliwość osiągnięcia przez nie celów środowiskowych.

Mając na uwadze, że w rozpatrywanej sprawie inwestor nie przedstawił alternatywnych wariantów przedsięwzięcia, w tym wariantu najlepszego dla środowiska, nie zidentyfikował i nie przeanalizował możliwych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na jednolite części wód, w tym wyznaczone dla nich cele środowiskowe, ani nie zaproponował działań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na jednolite części wód, pomimo wezwania przez GDOŚ do uzupełnienia raportu w tym zakresie, nie można przyjąć, że w sprawie spełnione są łącznie warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w. Powyższe – w myśl przepisu art. 81 ust. 3 u.o.o.ś. – stanowi podstawę do odmowy zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że decyzja RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r. została wydana z naruszeniem:

- art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 66 u.o.o.ś., bowiem organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego w celu uzupełnienia braków raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- art. 80 k.p.a. w związku z art. 66 u.o.o.ś., bowiem organ pierwszej instancji nie dokonał właściwej oceny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ani nie udowodnił, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym na obszary Natura 2000, rezerwat przyrody Kulin,

gatunki zwierząt objęte ochroną, oraz nie wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód;

- art. 71 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 66 u.o.o.ś., przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko niespełniający wymogów określonych w przepisach powyższej ustawy;
- art. 71 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 81 ust. 2 u.o.o.ś., przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, względem którego nie wykluczono możliwości wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000, w sytuacji gdy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p.;
- art. 71 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 81 ust. 3 u.o.o.ś., przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód, w sytuacji gdy nie zostały spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 p.w.;
- art. 107 § 1 oraz § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), bowiem organ pierwszej instancji nie uzasadnił, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym na obszary Natura 2000, rezerwat przyrody Kulin, gatunki zwierząt objęte ochroną, oraz nie wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wyznaczonych dla jednolitych części wód.

GDOŚ podziela tym samym zarzuty przedstawione przez skarżących w powyższym zakresie.


Kierując się zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (aktualnie PGW Wody Polskie) z dnia 28 grudnia 2016 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, raportu o oddziaływaniu przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, zaskarżonej decyzji oraz wniesionych odwołań. Mając na uwadze, że w pierwszej kolejności należy podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby rozpoznać sprawę merytorycznie i rozstrzygnąć ją co do istoty, GDOŚ przeprowadził dodatkowe postępowanie wyjaśniające w oparciu o art. 136 k.p.a. Pomimo dwukrotnego wezwania, PGW Wody Polskie nie uzupełniło dokumentacji w wymaganym zakresie. W związku z powyższym organ drugiej instancji rozpatrzył sprawę co do okoliczności faktycznych i prawnych w oparciu o dotychczas złożony materiał dowodowy. Przedłożony przez inwestora raport nie pozwala na przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko w zakresie wskazanym w art. 62 u.o.o.ś., tym samym nie może stanowić podstawy do określenia środowiskowych uwarunkowań jego realizacji. Powyższe uzasadnia uchylenie decyzji RDOŚ w Bydgoszczy z 29 grudnia 2017 r.

oraz odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), dalej p.p.s.a., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zgodnie z art. 54 § 1 oraz art. 53 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się za pośrednictwem GDOŚ (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa; ePUAP: /gdosgovpl/SkrytkaESP) w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji.


Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
Piotr Otawski

Otrzymują:

1. Andrzej Ryński – pełnomocnik Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, ul. Ks. F. Rogaczewskiego 9/19, 80-804 Gdańsk
2. Fundacja WWF Polska, ul. Usypiskowa 11, 02-386 Warszawa
3. Fundacja Greenmind, ul. Kaleńska 7/33, 04-367 Warszawa
4. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, ul. Odrowąża 24, 05-270 Marki k. Warszawy
5. Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja, ul. Nad Wilkówką 24, 43-365 Wilkowice
6. Towarzystwo Przyrodnicze ALAUDA, ul. Popiela 3/36, 87-100 Toruń
7. Klub Przyrodników, Owczary 17, 69-113 Górzycza
8. Towarzystwo Ochrony Przyrody, ul. Twarda 56 A/34, 00-818 Warszawa
9. Towarzystwo na rzecz Ziemi, ul. Leszczyńskiej 7, 32-600 Oświęcim
10. Pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 k.p.a. w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935)

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy