GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 28 października 2026 r.

DOOŚ-WDŚI.420.11.2025.MKO.5

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie z 13 marca 2025 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z 26 lutego 2025 r., znak: WST-K.420.19.2021.MCD,JC.38, zmieniającej decyzję Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r., znak: OŚUK.6220.03.2011/2012/2013/2014, o środowiskowych uwarunkowaniach, na podstawie art. 138 § 2 oraz art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), dalej k.p.a., w związku z art. 87 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 2026 r. poz. 670, ze zm.), dalej u.o.o.ś.,

uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Decyzją z 26 lutego 2025 r. RDOŚ w Szczecinie, po rozpatrzeniu wniosku Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. z 7 września 2021 r., na podstawie art. 155 k.p.a. oraz art. 87 u.o.o.ś., zmienił decyzję Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia pn.: „Budowa farmy elektrowni wiatrakowych »Borkowo« o łącznej mocy do 14 MW, wraz z infrastrukturą towarzyszącą na terenie gminy Radowo Małe, w okolicy miejscowości Borkowo”. Postanowieniem z 14 marca 2025 r., znak: WST-K.420.19.2021.MCD,JC.41, RDOŚ w Szczecinie, na podstawie art. 111 § 1a k.p.a., uzupełnił z urzędu decyzję z 26 lutego 2025 r. co do rozstrzygnięcia.

Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. 13 marca 2025 r. wniosła odwołanie od decyzji RDOŚ w Szczecinie z 26 lutego 2025 r., a następnie, pismem z 23 kwietnia 2025 r., cofnęła wniesione odwołanie. Postanowieniem z 17 czerwca 2026 r., znak: DOOŚ-WDŚI.420.11.2025.MKO.1, GDOŚ odmówił uwzględnienia cofnięcia odwołania, wobec czego cofnięcie odwołania nie wywołało skutku prawnego.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Jak wynika 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 Szczecinie.

Decyzja RDOŚ w Szczecinie z 29 lutego 2025 r. została doręczona Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. 13 marca 2025 r., natomiast postanowienie z 14 marca 2025 r. – 28 marca 2025 r. Zgodnie z art. 111 § 2 k.p.a. termin do wniesienia odwołania od powyższej decyzji upłynął spółce 11 kwietnia 2025 r. Odwołanie spółka wniosła 13 marca 2025 r., a więc z dochowaniem ustawowego terminu.

Pismem z 7 września 2021 r. Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. wniosła o zmianę decyzji Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r.: *poprzez zmianę parametrów turbiny K1 zlokalizowanej na dz. nr 38/16 obr. Karnice tj. zwiększenie średnicy wirnika z 130 do 180 m*. We wniosku tym spółka wskazała również, że: *nie dokonano żadnych zmian lokalizacji przedsięwzięcia* oraz że: *zmiana decyzji środowiskowej dotyczy tylko zwiększenia średnicy wirnika ze 130 m na 180 m*. Natomiast pismem z 11 kwietnia 2024 r. spółka wniosła o: *ograniczenie zakresu planowanego przedsięwzięcia do działek oznaczonych ewidencyjnie numerami: 11, 38/15, 38/16 obr. Karnice*. Z kolei na str. 6 raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wskazany został zakres zmian, tj. zmiana średnicy wirnika ze 130 m do 180 m oraz zmiana z budowy turbin B1, B2, K1 na budowę turbiny K1. Spółka nie sprecyzowała jednak, jaka konkretnie część rozstrzygnięcia decyzji Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. objęta jest żądaniem zmiany, np. przez wskazanie konkretnej jednostki redakcyjnej jej sentencji czy oznaczenie konkretnego fragmentu rozstrzygnięcia, ani nie wskazała, jaką konkretnie treść ma ostatecznie mieć zmieniana część decyzji.

Zakres żądania spółki wskazuje, że planowana zmiana dotyczy nie tyle zmiany treści rozstrzygnięcia podjętego decyzją Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r., ale zmiany stanu faktycznego, w którym powyższa decyzja zapadła, tj. zmiany charakterystyki przedsięwzięcia polegającej na zmianie liczby planowanych do realizacji elektrowni wiatrowych oraz zwiększeniu średnicy wirnika ze 130 m do 180 m. Z powyższego może wynikać, że rzeczywistym żądaniem spółki nie jest zmiana decyzji Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r., ale wydanie nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia kwalifikowanego do przedsięwzięć, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.), tj. przedsięwzięcia polegającego na przebudowie realizowanej instalacji wykorzystującej do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, innej niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 5, o całkowitej wysokości nie niższej niż 30 m. Kwestia ta nie została jednak przez RDOŚ w Szczecinie wyjaśniona, co skutkowało naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 w związku z art. 63 § 2 k.p.a. w sposób mający istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.

Z sentencji decyzji RDOŚ w Szczecinie z 26 lutego 2025 r. wynika, że organ ten zmienił decyzję Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. w części:

1) obejmującej fragment pkt I.1 sentencji decyzji, tj. z: „Realizację przedmiotowej inwestycji należy prowadzić z użyciem do 3 turbin wiatrowych oznaczonych we wniosku jako BI, B2, KI, o rurowej konstrukcji masztów, wirnikach złożonych z trzech

łopat, o następujących parametrach: maksymalnej mocy pojedynczej turbiny do 3,5 MW, wysokości wieży do 150 m, średnicy wirnika do 130 m, maksymalnej całkowitej wysokości pojedynczej elektrowni do 210 m przy maksymalnym wzniosie skrzydła oraz maksymalnym poziomie mocy akustycznej pojedynczej turbiny wynoszącej do 107 dB(A)" na: „Realizację przedmiotowej inwestycji należy prowadzić z użyciem 1 turbiny wiatrowej oznaczonej we wniosku jako KI, o rurowej konstrukcji masztu, wirniku złożonym z trzech łopat, o następujących parametrach: maksymalnej mocy turbiny do 3,5 MW, wysokości wieży do 150 m, średnicy wirnika do 180 m, maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni do 210 m przy maksymalnym wzniosie skrzydła oraz maksymalnym poziomie mocy akustycznej turbiny wynoszącej do 107 dB(A)." oraz znajdująca się w jego obrębie tabelę;

2) obejmującej fragmenty uzasadnienia decyzji (str. 9-10), tj. z: „Planowana farma wiatrowa, oprócz elektrowni wiatrowych, składać się będzie z dróg dojazdowych i placów manewrowych, linii światłowodowych oraz energetycznych podziemnych linii kablowych średniego napięcia 15-30 kV. Elektrownie wiatrowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą usytuowane będą na działkach nr: 103, 104, 105 obręb Borkowo Wielkie (wieża oznaczona we wniosku jako BI, droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 54, 55, 56 obręb Borkowo Wielkie (wieża oznaczona we wniosku jako B2, droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 38/16 obręb Karnice (wieża oznaczona we wniosku jako KI, droga dojazdowa, linia teletechniczna), 53, 78, 79, 80, 81, 125, 126, 128, 129 obręb Borkowo wielkie (droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 72, 73, 74, 75, 76, 77, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 obręb Borkowo Wielkie (linia SN, linia teletechniczna), 4/1, 11, 38/15 obręb Karnice (droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna)." na: „Planowana farma wiatrowa, oprócz elektrowni wiatrowej, składać się będzie z drogi dojazdowej, placu montażowego, sieci kablowej 15-30 kV, sieci sterowniczej, sieci teletechnicznej. Elektrownia wiatrowa oraz towarzyszącą jej infrastrukturą zostanie usytuowana w obrębie ewidencyjnym Karnice (gmina Radowo Małe), na działkach nr 38/16 (wieża KI, droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 38/15 (droga dojazdowa - zjazd na drogę powiatową, linia SN, linia teletechniczna) i 11 (linia SN, linia teletechniczna).";

3) obejmującej pierwsze i drugie zdanie charakterystyki przedsięwzięcia, stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji, na: „Elektrownia wiatrowa oraz towarzyszącą jej infrastrukturą zostanie usytuowana w obrębie ewidencyjnym Karnice (gmina Radowo Małe), na działkach nr 38/16 (wieża K1, droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 38/15 (droga dojazdowa — zjazd na drogę powiatową, linia SN, linia teletechniczna) i 11 (linia SN, linia teletechniczna). Planowana farma wiatrowa, oprócz elektrowni wiatrowej, składać się będzie z drogi dojazdowej, placu montażowego, sieci kablowej 15-30 kV, sieci sterowniczej, sieci teletechnicznej.".

Zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2

stosuje się odpowiednio. Jak wynika natomiast z art. 87 u.o.o.ś., w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie tej decyzji, lub podmiot, na którego została ona przeniesiona. W aktach sprawy brak jest jednak dokumentu, z którego wynikałoby oświadczenie woli, że Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. wyraziła zgodę na zmianę decyzji Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. w powyższym zakresie. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, zgoda stron, o której mowa w art. 155 k.p.a., nie może być ani dorozumiana, ani domniemana, bowiem tylko i wyłącznie zgoda udzielona wprost i wyraźnie, przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji publicznej, może stanowić przesłankę do zmiany decyzji (por. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2024, str. 1031, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2010 r., sygn. akt: II OSK 787/09). W doktrynie wskazuje się również, że zgoda ta nie może być blankietowa, tylko musi dotyczyć nowego rozstrzygnięcia o określonej treści (por. T. Kiełkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, str. 1066). Nie budzi zatem wątpliwości, że RDOŚ w Szczecinie, nie uzyskując zgody Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. na zmianę decyzji w analizowanym zakresie, naruszył art. 7 i art. 77 § 1 w związku z art. 155 k.p.a. oraz z art. 87 u.o.o.ś. w sposób mający istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.

Ponownie rozpatrując sprawę, RDOŚ w Szczecinie ustali, co jest przedmiotem żądania zawartego w piśmie Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. z 7 września 2021 r., a w przypadku żądania zmiany decyzji Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. ustali również, jaka konkretnie część powyższej decyzji objęta jest żądaniem zmiany oraz jaką konkretnie treść ma ostatecznie mieć zmieniana część decyzji, a także uzyska zgodę inwestora na zmianę decyzji.

Zaskarżoną decyzją RDOŚ w Szczecinie ponadto uzupełnił rozstrzygnięcie podjęte decyzją Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. o treść:

1) „Ostatecznie przedmiotowa farma wiatrowa będzie obejmowała realizację 1 turbiny, oznaczonej w dokumentacji jako K1, której średnica wirnika może wynosić do 180 m.” – pkt 1 lit. c zaskarżonej decyzji;
2) „Na turbinie K1 zamontować całoroczny automatyczny detekcyjno-reakcyjny system wykrywania oraz płoszenia ptaków szponiastych (m.in. bielika) z jednoczesnym interwencyjnym zatrzymywaniem turbiny. System należy skalibrować w uzgodnieniu z doświadczonym ornitologiem, jednakże system musi reagować na ptaki szponiaste o rozpiętości skrzydeł co najmniej 1,1 m, a wyłączenie turbiny musi nastąpić bezwzględnie przy odległości detekcji wynoszącej 300 m.” oraz „W celu ochrony lokalnej chiropterofauny w terminie 20 lipca - 15 września zastosować całonocne wyłączenia turbiny wiatrowej, tj. co najmniej 30 minut przed zachodem słońca do co najmniej 30 minut po wschodzie słońca. Pracę turbiny wyłączać w powyższych okresach przy prędkości wiatru poniżej 6 m/s i przy braku opadów atmosferycznych.” – pkt 2 zaskarżonej decyzji;
3) „Zastrzega się, że ograniczenia czasowe dotyczące wyłączenia pracy turbiny mogą być modyfikowane w efekcie wyników uzyskanych podczas prowadzonego

monitoringu poinwestycyjnego chiropterofauny.” – postanowienie RDOŚ w Szczecinie z 14 marca 2025 r. uzupełniające treść zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 111 § 1a k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu, m.in. co do rozstrzygnięcia, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Mając na uwadze, że decyzja Wójta Gminy Radowo Małe została wydana 21 maja 2014 r., a uzupełnienie jej treści przez RDOŚ w Szczecinie miało miejsce 26 lutego 2025 r. i 14 marca 2025 r., stwierdzić należy, że nastąpiło ono po upływie terminu wskazanego w art. 111 § 1a k.p.a., a zatem z naruszeniem przywołanego przepisu.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że uprawnienie lub obowiązek nałożony postanowieniem RDOŚ w Szczecinie z 14 marca 2025 r., tj.: „Zastrzega się, że ograniczenia czasowe dotyczące wyłączenia pracy turbiny mogą być modyfikowane w efekcie wyników uzyskanych podczas prowadzonego monitoringu poinwestycyjnego chiropterofauny” jest niewykonalny, bowiem jego treść jest niejasna i nieskonkretyzowana. Przede wszystkim nie wskazuje on, kto jest uprawniony do modyfikowania ograniczeń czasowych dotyczących wyłączenia pracy turbiny, czy jest to uprawnienie inwestora – wówczas nie wynika z niego, jak konkretnie inwestor może modyfikować ograniczenia czasowe i od jakich konkretnie wyników monitoringu jest to uzależnione ani jak z tymi wynikami jest skorelowane, jeżeli jest to natomiast obowiązek nałożony na inwestora – nie wynika z niego, w jaki sposób ani w jakim trybie może być przez RDOŚ w Szczecinie realizowany i egzekwowany. Z tego też względu postanowienie RDOŚ w Szczecinie z 14 marca 2025 r. zostało wydane również z naruszeniem art. 124 § 1 pkt 5 k.p.a. oraz art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b w związku z art. 87 u.o.o.ś.

Jak wynika z treści decyzji z 26 lutego 2025 r., RDOŚ w Szczecinie orzekał na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w brzmieniu obowiązującym w dacie jej wydania, tj. w Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm., oraz na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w brzmieniu określonym w Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397, ze zm. Podejście takie należy uznać za nieprawidłowe, bowiem organy administracji publicznej obowiązane są do stosowania przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania określonej czynności, np. wydania decyzji. Powyższe wynika z zasady praworządności, ustanowionej w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W wyroku z 23 października 2019 r., sygn. akt: II OSK 3078/17, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: *Jedną z naczelnych 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.* GDOŚ nie jest znany przepis przejściowy, który upoważniałby RDOŚ w Szczecinie do stosowania w postępowaniu wszczętym przed tym organem 21 grudnia 2021 r. przepisów

nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; na przepis taki nie wskazał również organ pierwszej instancji. Co więcej, z treści zaskarżonej decyzji nie wynika, aby w przedmiotowej sprawie RDOŚ w Szczecinie stosował przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317, ze zm.), dalej u.i.e.w., oraz ustaw ją zmieniających. Przepisy powyższej ustawy nie zostały przywołane w podstawie prawnej decyzji RDOŚ w Szczecinie z 26 lutego 2025 r., ponadto na ich treść organ pierwszej instancji nie powołuje się w jej uzasadnieniu. Z tego też względu przyjąć należy, że RDOŚ w Szczecinie orzekał z pominięciem obowiązujących przepisów prawa, czym dopuścił się naruszenia art. 6 k.p.a.

Skutkiem powyższego naruszenia było pominięcie przez RDOŚ w Szczecinie w szczególności:

1) art. 4 ust. 1 u.i.e.w., zgodnie z którym w przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 metrów;
2) art. 5 u.i.e.w., wskazującego sposób określania odległości, o której mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy;
3) art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 553, ze zm.), dalej u.z.u.i.e.w., wprowadzającego regulacje szczególne względem przepisów ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, w tym dotyczące minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego oraz przesłanek do odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia przez organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W konsekwencji RDOŚ w Szczecinie nie dokonał oceny spełnienia wymogu dochowania minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego i nie przeprowadził postępowania dowodowego w tym zakresie, naruszając tym samym art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. w sposób mający istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Ponadto organ pierwszej instancji nie udowodnił, że odległość ta będzie dochowana, czym naruszył art. 80 k.p.a.

Ponownie rozpatrując sprawę RDOŚ w Szczecinie ustali stan prawny, w którym obowiązany jest rozstrzygnąć sprawę co do istoty, a także wyda rozstrzygnięcie z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa.

Mając na uwadze, że postępowanie prowadzone w trybie art. 155 k.p.a., pomimo tego, że stanowi odrębne postępowanie administracyjne, toczy się w tej samej, z materialnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej, rozważając możliwość zastosowania instytucji zmiany decyzji ostatecznej, niezbędne jest ustalenie, czy w danym wypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że *aby zaistniała tożsamość sprawy konieczne jest, aby obie decyzje dotyczyły tożsamego podmiotu oraz*

tożsamego przedmiotu sprawy, przy jednoczesnej tożsamości stanu prawnego, jak i faktycznego (B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, str. 1073; por. również uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 czerwca 2000 r., sygn. akt: FPS 12/99), przy czym przy ustalaniu stanu faktycznego *elementy prawnie obojętne, niewpływające niczym na załatwienie sprawy, powinny być pominięte w ocenie tożsamości sprawy* (B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, str. 1075). Konkludując, *gdy nowe fakty, w świetle norm prawa materialnego, mogą stanowić podstawę powstania nowej sprawy, tożsamość sprawy nie wystąpi* (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 listopada 2009 r., sygn. akt: II GPS 2/09). Na podstawie art. 155 k.p.a. można zatem dokonać zmiany decyzji, jednak pod warunkiem, że mamy do czynienia z tożsamością sprawy administracyjnej w chwili wydawania decyzji ostatecznej i decyzji zmienianej na podstawie art. 155 k.p.a.

W postępowaniu w sprawie zmiany ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach szczególne znaczenie dla ustalenia tożsamości przedmiotowej sprawy i stanu faktycznego mają takie elementy przedsięwzięcia, jak jego rodzaj, skala, istotne cechy konstrukcyjne, usytuowanie oraz rodzaj, cechy i skala możliwego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Zakres i stopień zmian w powyższym zakresie mogą być na tyle istotne, że warunek tożsamości sprawy nie zostanie zachowany. W takim przypadku możliwość zastosowania art. 155 k.p.a. w związku z art. 87 u.o.o.ś. będzie wyłączona (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 kwietnia 2023 r., sygn. akt: III OSK 520/23).

Zaskarżoną decyzją RDOŚ w Szczecinie dokonał zmiany charakterystyki przedsięwzięcia względem decyzji Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. w zakresie:

1) zmiany liczby elektrowni wiatrowych planowanych do realizacji z trzech (B1, B2, K1) do jednej (K1) – pkt 1 lit. a i e zaskarżonej decyzji;
2) zmiany parametrów technicznych elektrowni wiatrowej K1 w zakresie zwiększenia średnicy wirnika z maksymalnie 130 m do maksymalnie 180 m – pkt 1 lit. a zaskarżonej decyzji;
3) zmiany liczby dróg dojazdowych z pięciu do dwóch oraz długości linii SN i linii teletechnicznej – pkt 1 lit. d i e zaskarżonej decyzji;
4) zmniejszenia obszaru objętego realizacją planowanego przedsięwzięcia z działek ewid. nr: 103, 104 i 105 obręb Borkowo Wielkie (elektrownia wiatrowa B1, droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 54, 55 i 56 obręb Borkowo Wielkie (elektrownia wiatrowa B2, droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 38/16 obręb Karnice (elektrownia wiatrowa K1, droga dojazdowa, linia teletechniczna), 53, 78, 79, 80, 81, 125, 126, 128 i 129 obręb Borkowo wielkie (droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 72, 73, 74, 75, 76, 77, 96, 97, 98, 99, 100, 101 i 102 obręb Borkowo Wielkie (linia SN, linia teletechniczna), 4/1, 11 i 38/15 obręb Karnice (droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna) do działek ewid. nr: 38/16 (elektrownia wiatrowa K1, droga dojazdowa, linia SN, linia teletechniczna), 38/15 (droga dojazdowa - zjazd na drogę powiatową, linia SN, linia teletechniczna) i 11 (linia SN, linia teletechniczna) obręb Karnice, gmina Radowo Małe – pkt 1 lit. b, d i e zaskarżonej decyzji;

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz z akt sprawy nie wynika, żeby RDOŚ w Szczecinie ustalił, czy w analizowanej sprawie zachowany jest warunek tożsamości przedmiotowej sprawy i stanu faktycznego ze sprawą rozstrzygniętą decyzją Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. ani nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w tym zakresie, tym samym naruszył art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w sposób mający istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.

Jak wskazano wyżej, tożsamość sprawy administracyjnej wymaga także identycznego stanu prawnego, bowiem *w ocenie tożsamości sprawy trzeba również badać zachowanie ciągłości regulacji prawnej w przypadku zmiany przepisów prawnych* (B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, str. 1074). Również w tej kwestii z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika, aby RDOŚ w Szczecinie ustalił, czy w analizowanej sprawie zachowany jest warunek tożsamości stanu prawnego w chwili wydania decyzji ostatecznej i w chwili jej zmiany. Jest to szczególnie istotne, bowiem pomiędzy wydaniem decyzji RDOŚ w Szczecinie z 26 lutego 2025 r. a decyzją Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r. ustawodawca wprowadził do porządku prawnego ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz ustawy ją zmieniające, które wprowadzają regulacje szczególne dotyczące postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla elektrowni wiatrowych, w tym nakładają obowiązek dochowania minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego, a także przesłanki do odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia przez organ właściwy do jej wydania. Ponadto w okresie tym doszło do zmiany przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, m.in. w zakresie ustalania stron postępowania. Również z tego względu organ pierwszej instancji naruszył art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w sposób mający istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.

RDOŚ w Szczecinie podczas ponownego rozpatrzenia sprawy, w przypadku rozstrzygania sprawy na podstawie art. 155 k.p.a. w związku z art. 87 u.o.o.ś., powinien ustalić zatem, czy została zachowana tożsamość sprawy rozstrzygniętej decyzją RDOŚ w Szczecinie z 26 lutego 2025 r. i decyzją Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r.

W toku postępowania w sprawie zmiany decyzji organ administracji publicznej jest zobligowany ustalić, czy istnieją przepisy szczególne, które zmianę decyzji czynią niedopuszczalną. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika, aby RDOŚ w Szczecinie ustalił, czy istnieją przepisy, które czyniłyby niedopuszczalną zmianę decyzji Wójta Gminy Radowo Małe z 21 maja 2014 r., w szczególności, czy przepisów takich nie zawiera art. 72 ust. 3 i ust. 4 u.o.o.ś., które określają temporalny charakter używania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na potrzeby uzyskania decyzji następczych, tj. decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. W myśl ust. 3 przywołanego artykułu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w ust. 1, oraz zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1a. Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 4 i 4b. Ponadto złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych

uwarunkowaniach stała się ostateczna, o ile strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na który została przeniesiona ta decyzja, otrzymali, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 3, od organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w pierwszej instancji, stanowisko, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, jeżeli było wydane – art. 72 ust. 4 u.o.o.ś. W konsekwencji organ pierwszej instancji naruszył art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. w sposób mający istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Powyższą kwestię RDOŚ w Szczecinie obowiązany jest uwzględnić podczas ponownego rozpatrzenia sprawy.

Pismem z 14 sierpnia 2024 r. Enertrag-Bolkowice sp. z o.o. przedłożyła uzupełnienie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Pismo to zostało wniesione w postaci papierowej, jednakże nie zostało podpisane zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem nie może wywierać skutków prawnych. Jak wynika z art. 14 ust. 1d k.p.a., pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b. Zgodnie natomiast z § 1a zdanie drugie przywołanego artykułu pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pismo to stanowi równocześnie uzupełnienie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i przedłożone zostało również na informatycznym nośniku danych z jego zapisem w formie elektronicznej, podpisanej przez [redacted] i [redacted] W aktach sprawy brak jest jednak oświadczenia, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 19a u.o.o.ś., o spełnieniu przez [redacted] i [redacted] wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 tej ustawy. Uzupełnienie w formie papierowej nie zostało natomiast w ogóle podpisane podpisem własnoręcznym. Nie budzi wątpliwości GDOŚ, że uzupełnienie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinno również spełniać wymagania, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 19 i 19a u.o.o.ś. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 czerwca 2021 r., sygn. akt: III OSK 2478/21), natomiast przedłożone w niniejszej sprawie uzupełnienie z 14 sierpnia 2024 r. tych wymagań nie spełnia. Analogiczne nieprawidłowości dotyczą pisma Eco-Expert sp. j. bez daty – data wpływu do RDOŚ w Szczecinie: 23 sierpnia 2024 r. Powyższe braki nie zostały uzupełnione przez organ pierwszej instancji, tym samym organ ten naruszył art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. oraz z art. 66 ust. 1 pkt 19 i 19a u.o.o.ś.

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził

postępowania wyjaśniającego bądź postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w istotny sposób naruszono w nim przepisy procesowe, a także w sytuacji naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, str. 901 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 2396/12). Nieprzeprowadzenie przez organ pierwszej instancji, w przypadku braku niezbędnych dowodów w sprawie, postępowania dowodowego w celu ich uzyskania lub przeprowadzenie takiego postępowania w sposób niewystarczający do rozstrzygnięcia sprawy skutkuje brakiem rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Organ odwoławczy, mając kompetencje do przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego postępowania dowodowego, co wynika z regulacji art. 136 k.p.a., nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 k.p.a., zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 590/18). Konkludując, podstawą do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w analizowanym przepisie, jest wystąpienie takiego naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć co do istoty, przy czym możliwość ich uzupełnienia przez organ odwoławczy nie mieści się w granicach zakreślonych w art. 136 k.p.a. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Mając na uwadze zasadę 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 o zmianę decyzji, zaskarżonej decyzji oraz wniesionego odwołania. Organ odwoławczy odstąpił od rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy co do istoty przez wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego, o którym mowa w art. 138 § 1 k.p.a., bowiem RDOŚ w Szczecinie naruszył przepisy prawa procesowego i materialnego w zakresie mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Znaczenie wskazanych nieprawidłowości wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji, z tego też względu GDOŚ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 k.p.a. Prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty w całym jej kształcie wyłącznie przez organ odwoławczy, a tym samym skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zgodnie z przywołaną zasadą sprawa administracyjna powinna być dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, przy czym rozpoznanie sprawy oznacza obowiązek dwukrotnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Szczecinie z 26 lutego 2025 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a w związku z art. 3 § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, ze zm.), dalej p.p.s.a., służy sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- zgodnie z art. 64c § 1 i 2 p.p.s.a. sprzeciw należy wnieść, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania decyzji;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), obowiązany jest do uiszczenia wpisu od sprzeciwu w kwocie 100 zł. Skarżący, co wynika z art. 239 p.p.s.a., może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- skarżącemu, zgodnie z art. 243 p.p.s.a., może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych;
- sprzeciw w formie elektronicznej należy wnieść na adres ePUAP: /gdosgovpl/SkrytkaESP, natomiast w formie papierowej – na adres siedziby Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: Al. Jerozolimskie 136, 02-305 Warszawa.

PIOTR OTAWSKI
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

/podpis elektroniczny/

Otrzymują:

1. r.pr. [redacted] – pełnomocnik ENERTRAG-Bolkowice sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie; adres do e-Doręczeń: [redacted]
2. pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 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. poz. 1890)

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie