



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 03 czerwca 2026 r.

DOOŚ-WDŚI.420.23.2025.MD.21

DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania Eurowind Energy Lubiатовo sp. z o.o. z 22 lipca 2025 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z 7 lipca 2025 r., znak: WONS.420.5.2024.KK.24, na podstawie art. 138 § 2 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. 71 ust. 2 pkt 1 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 środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.), dalej u.o.o.ś.,

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

Uzasadnienie

Decyzją z 7 lipca 2025 r. RDOŚ w Szczecinie, po rozpatrzeniu wniosku Eurowind Energy Lubiатовo sp. z o.o. z 2 lutego 2024 r., odmówił zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „Budowa i eksploatacja farmy wiatrowej „Lubiатовo II” wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą w gminie Warnice, Dolice i Przelewice, powiat stargardzki i pyrzycki, województwo zachodniopomorskie”.

Pismem z 22 lipca 2025 r. Eurowind Energy Lubiатовo sp. z o.o. wniosła odwołanie od ww. decyzji. Spółka zaskarżyła decyzję RDOŚ w Szczecinie w całości i zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 8 § 1 k.p.a. przez niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji;
- 2) art. 79a § 1 k.p.a., co spowodowało uniemożliwienie skarżącej przedłożenia dodatkowych dowodów lub modyfikacji wniosku;
- 3) art. 9 k.p.a. przez brak należytego i wyczerpującego poinformowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania;
- 4) art. 80 k.p.a. przez brak uzasadnienia w treści decyzji, dlaczego RDOŚ w Szczecinie *przyjął wnioski przeciwne, niż wynikające wprost z materiału dowodowego;*

- 5) art. 66 ust. 1, ust. 2 i ust. 6 u.o.o.ś. przez *niezasadne i pozbawione pogłębionego uzasadnienia, odniesionego do okoliczności badanego przedsięwzięcia uznanie, że wnioski autorów raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko są błędne;*
- 6) art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. przez zignorowanie wymogu wskazania w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wariantu dopuszczonego do realizacji spośród wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 127 § 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 została doręczona inwestorowi 11 lipca 2025 r. Eurowind Energy Lubiatowo sp. z o.o. wniosła odwołanie 22 lipca 2025 r., a zatem w ustawowym terminie, o którym mowa w art. 129 § 2 k.p.a.

Przedmiotowa inwestycja polega na budowie zespołu elektrowni wiatrowych – FW Lubiatowo II złożonego z maksymalnie 39 elektrowni wiatrowych, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, o mocy do 3,5 MW każdej turbiny.

Planowane przedsięwzięcie zostało zakwalifikowane, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a 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.), dalej r.o.o.ś, do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z powyższym, na mocy art. 71 ust. 2 pkt 1 u.o.o.ś., wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. r u.o.o.ś., jest RDOŚ w Szczecinie.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy został udostępniony stronom postępowania na zasadzie określonej w art. 10 § 1 k.p.a., o czym GDOŚ poinformował, w myśl art. 49 k.p.a., w drodze zawiadomienia z 3 lutego 2026 r., znak: DOOŚ-WDŚI.420.23.2025.MD.18, oraz bezpośrednio zawiadomieniem z 3 lutego 2026 r., znak: DOOŚ-WDŚI.420.23.2025.MD.17, skierowanym do skarżącej spółki. W piśmie z 10 lutego 2026 r. Eurowind Energy Lubiatowo sp. z o.o. przedstawiła stanowisko w sprawie, podtrzymując swoje stanowisko przedstawione w odwołaniu z 22 lipca 2025 r. dotyczące uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji.

Po przeanalizowaniu akt sprawy GDOŚ ocenił, że zaskarżona decyzja z 7 lipca 2025 r. została wydana z naruszeniem art. 9 k.p.a. w związku z art. 79a § 1 k.p.a., co słusznie wskazała skarżąca spółka w odwołaniu z 22 lipca 2025 r. Zgodnie z art. 79a § 1 k.p.a. w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany

do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Art. 79a k.p.a. stanowi konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 § 1 k.p.a. Celem zarówno art. 79a k.p.a., jak i art. 9 k.p.a. jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów – nie korzysta z takiej możliwości. Chodzi przy tym o to, aby strona nie została zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy oraz zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawiania tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lipca 2025 r., sygn. akt I GSK 427/22, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 2025 r., sygn. akt III OSK 1821/24). Obwieszczeniem z 9 kwietnia 2025 r., znak: WONS.420.5.2024.KK.16, RDOŚ w Szczecinie zawiadomił strony, na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Obwieszczeniem z 9 kwietnia 2025 r., znak: WONS.420.5.2024.KK.17, RDOŚ w Szczecinie zawiadomił strony o czynnościach administracyjnych podjętych w analizowanym postępowaniu. Z dokumentacji sprawy nie wynika, aby RDOŚ w Szczecinie, zawiadamiając strony na podstawie art. 10 § 1 k.p.a., dopełnił obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a. w związku z art. 79a § 1 k.p.a., co miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem uniemożliwiło Eurowind Energy Lubiatowo sp. z o.o. podjęcie ewentualnych działań w kierunku wypełnienia przesłanek, które warunkują wydanie decyzji zgodnej z żądaniem spółki. RDOŚ w Szczecinie powinien należycie i wyczerpująco poinformować strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. RDOŚ w Szczecinie powinien wskazać stronie przesłanki, których spełnienie jest konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Dotyczy to przesłanek, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ (przesłanki zależne od strony). Organ pierwszej instancji nie powinien przy tym oceniać na tym etapie subiektywnej możliwości wykazania danej okoliczności w konkretnej sprawie, np. odmówić zastosowania art. 79a k.p.a. z uwagi na fakt, że w ocenie organu zebrane dowody potwierdzają w dostatecznym stopniu przesłankę przeciwną, niż wymagająca spełnienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 31 października 2024 r. sygn. akt II SA/Ke 366/24).

Poza tym niezrozumiałe jest dla GDOŚ prowadzenie przez RDOŚ w Szczecinie postępowania mającego na celu wyodrębnienie etapowości realizacji przedsięwzięcia. Pismem z 5 kwietnia 2024 r., znak: WONS-OŚ.420.5.2024.KK.4, RDOŚ w Szczecinie wezwał inwestora do rozważenia możliwości etapowania inwestycji, np. w 3 lub 4 etapach, po około 10 turbin wiatrowych. W odpowiedzi na ww. wezwanie przedłożonej przy piśmie z 18 czerwca 2024 r. inwestor wskazał, że nie będzie rozważał możliwości etapowania inwestycji, jednakże w uzupełnieniu z 19 lipca 2024 r. poinformował, że *uwzględniając sugestie organu zawarte w wezwaniu, a także opinię w tym zakresie wyrażoną na spotkaniu w RDOŚ w Szczecinie, inwestor przyjął rozwiązanie polegające na etapowej realizacji inwestycji*. Realizację

planowanego przedsięwzięcia podzielono na dwa etapy: etap I – budowa i eksploatacja 29 turbin wiatrowych zlokalizowanych w środkowej i północnej części planowanej inwestycji, etap II – budowa i eksploatacja 10 pozostałych turbin wiatrowych.

Podkreślenia wymaga, że niezasadne jest działanie organu pierwszej instancji zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach co do zasady tylko dla części przedsięwzięcia (etap I obejmujący budowę i eksploatację 29 turbin wiatrowych) oraz pod warunkiem dla pozostałej części (etap II), tj. uzależnienie realizacji 10 pozostałych turbin wiatrowych od wyników przeprowadzonego w okresie 5 lat monitoringu porealizacyjnego ukierunkowanego na obserwację i kontrolę wykorzystania przestrzeni wokół wykazanego stanowiska lęgowego bielika. Zakres postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyznacza wniosek inwestora o wydanie tej decyzji i organ prowadzący postępowanie, zgodnie z zasadą legalizmu, działa w granicach tego wniosku. W analizowanej sprawie przedsięwzięcie obejmowało budowę i eksploatację 39 turbin wiatrowych i to właśnie dla takiego zakresu przedsięwzięcia RDOŚ w Szczecinie powinien określić środowiskowe uwarunkowania jego realizacji lub, na podstawie art. 81 u.o.o.ś., odmówić zgody na jego realizację.

Co więcej, z akt sprawy nie wynika, aby pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o przesłuchaniu Eurowind Energy Lubiatowo sp. z o.o. na spotkaniu, o którym mowa wyżej. Zgodnie z art. 86 k.p.a. organ administracji publicznej może przesłuchać stronę, jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Jednakże pominięcie pozostałych stron postępowania przy ww. przesłuchaniu stanowi naruszenie prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu, o którym mowa w art. 10 § 1 k.p.a.

Działanie RDOŚ w Szczecinie zmierzające do etapowości realizacji planowanego przedsięwzięcia oraz brak wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane, mogących skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony, mogło doprowadzić do sytuacji, w której wnioskodawca nie spodziewał się negatywnego rozstrzygnięcia sprawy. RDOŚ w Szczecinie naruszył art. 10 § 1 k.p.a. nie dopełniając obowiązku wynikającego z art. 9 k.p.a. w związku z art. 79a § 1 k.p.a. oraz nie informując pozostałych stron postępowania o przesłuchaniu, o którym mowa w art. 86 k.p.a. Powyższe naruszenia RDOŚ w Szczecinie mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W ocenie GDOŚ w treści decyzji z 7 lipca 2025 r. zabrakło szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia dotyczącego odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., co spowodowało naruszenie przez RDOŚ w Szczecinie art. 80 k.p.a. i art. 107 § 1 k.p.a. w związku z art. 81 u.o.o.ś. Zgodnie z art. 81 ust. 1 u.o.o.ś., jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach proponowanych przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji, spośród wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., wariant dopuszczony do realizacji. W przypadku braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w ww. artykule, oraz w przypadku braku zgody wnioskodawcy na

wskazanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariantu dopuszczonego do realizacji, organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia. W toku postępowania pierwszoinstancyjnego inwestor przedstawił dodatkowy wariant alternatywny polegający na budowie i eksploatacji 29 turbin wiatrowych. RDOŚ w Szczecinie nie udowodnił i nie uzasadnił że ww. wariant alternatywny jest niemożliwy do realizacji, a ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że *przedstawiony wariant alternatywny realizacji przedsięwzięcia odpowiada pierwszemu etapowi realizacji przedsięwzięcia w wariantcie inwestorskim i obejmuje budowę 29 turbin wiatrowych na całym obszarze planowanego kompleksu, tj. zarówno w jego części północnej, środkowej jak i południowej w tym również w lokalizacjach położonych w bliskiej odległości od obszaru Natura 2000*. W ocenie RDOŚ w Szczecinie wariant ten nie stanowił rzeczywistej alternatywy dla planowanego przedsięwzięcia i nie został przez niego uznany. GDOŚ nie może zgodzić się z powyższym. Wyjaśnić należy, że z konstrukcji art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. wynika, że zasadniczo różne powinny być wariant proponowany i racjonalny wariant alternatywny, a racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z którymś z nich. Przy czym wariant alternatywny nie może mieć charakteru pozornego lub abstrakcyjnego z powodu braku możliwości obiektywnych jego zastosowania i z góry skazany na niepowodzenie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 260/19). „Alternatywność” wymaga, co do zasady, zaproponowania wariantu różnego pod względem kryteriów przestrzennych (jak np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji) lub technologicznych (jak np. rodzaj użytych materiałów, moc i produktywność zainstalowanych urządzeń) (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 9 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 997/19). Na uwadze należy mieć, że warianty przedsięwzięcia powinny się różnić przede wszystkim pod względem sposobu, w jaki przedsięwzięcie w każdym z tych wariantów będzie oddziaływać na środowisko (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1871/17), co niewątpliwie ma miejsce w analizowanej sprawie. W ocenie GDOŚ wariant przedsięwzięcia polegający na budowie i eksploatacji 29 turbin wiatrowych nie jest tożsamy pod kątem oddziaływania na środowisko z wariantem inwestorskim i różni się od niego m.in. skalą i rozmiarem inwestycji, oddziaływaniem na krajobraz, oddziaływaniem akustycznym. W przypadku gdy RDOŚ w Szczecinie uznał, że przedstawiony przez inwestora wariant polegający na budowie i eksploatacji 29 turbin wiatrowych jest niemożliwy do realizacji powinien to uzasadnić w treści decyzji z 7 lipca 2025 r., czego jednak nie uczynił.

W ocenie GDOŚ zaskarżona decyzja została wydana niezgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., według którego uzasadnienie decyzji powinno jasno wskazywać, jakie fakty organ uznał za udowodnione, na jakich dowodach się oparł oraz dlaczego innym dowodom odmówił wiarygodności. Jednocześnie postępowanie powinno być prowadzone zgodnie z art. 8 § 1 k.p.a. W ocenie GDOŚ organ pierwszej instancji, wydając decyzję, nie przedstawił jej uzasadnienia w sposób wystarczająco jasny i szczegółowy.

Wydanie decyzji odmawiającej zgody na realizację przedsięwzięcia wynikało z przeprowadzonych przez RDOŚ w Szczecinie analiz, które wykazały, że planowane przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na gatunki ptaków chronione w obszarze Natura 2000 Jezioro Miedwie i okolice (PLB 320005). Analizy organu opierały się na

ocenie wariantu inwestorskiego, tj. realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie łącznie 39 turbin wiatrowych. Należy przy tym ponownie wskazać, że podczas postępowania pierwszoinstancyjnego inwestor przedstawił również dodatkowy wariant alternatywny, obejmujący budowę i eksploatację 29 turbin wiatrowych. RDOŚ w Szczecinie nie uzasadnił jednak w sposób należyty, że wskazany dodatkowy wariant alternatywny jest niemożliwy do realizacji. Niemniej RDOŚ w Szczecinie wielokrotnie wzywał inwestora do przedstawienia wariantu realizacji inwestycji z rezygnacją z części turbin wiatrowych. W opinii GDOŚ może to stanowić poparcie tezy wskazującej na ryzyko negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na populację ptaków migrujących i zimujących będących przedmiotami ochrony analizowanego obszaru Natura 2000. Zidentyfikowane ryzyko oddziaływania na ptaki dotyczy przede wszystkim południowej części obszaru przeznaczonego pod inwestycję. Może to wskazywać na konieczność ograniczenia liczby turbin możliwych do realizacji oraz potrzebę zmiany ich lokalizacji w sposób zapewniający integralność i spójność sąsiednich obszarów Natura 2000, niezależnie od wariantów uwzględnianych obecnie w postępowaniu.

Odmowna decyzja RDOŚ w Szczecinie wynikała z identyfikacji oddziaływania planowanej farmy wiatrowej na gatunki ptaków zimujących. Oddziaływanie to związane jest z ryzykiem powstania efektu bariery, który prowadzi do odstraszenia ptaków, a w konsekwencji do ograniczenia dostępności potencjalnych siedlisk żerowiskowych. Dotyczyło to w szczególności dostępności żerowisk dla migrujących ptaków blaszkodziobych (*Anseriformes*) i siewkowych (*Charadriiformes*), których gatunki stanowią przedmioty ochrony analizowanego obszaru. Organ pierwszej instancji nie wskazał jednak konkretnych liczebności gatunków, na podstawie wyników badań ornitologicznych przeprowadzonych na tym obszarze. W ocenie GDOŚ ma to kluczowe znaczenie przy stwierdzeniu występowania istotnych koncentracji ptaków na terenie planowanej farmy wiatrowej. Zwłaszcza że organ dysponował szerszym materiałem dowodowym, a dane z rocznych badań przedrealizacyjnych nie były jedynym źródłem informacji o wykorzystaniu tych terenów przez ptaki. Istotne znaczenie miały także inne opracowania, o których przedłożenie RDOŚ w Szczecinie dwukrotnie wzywał inwestora, obejmujące wyniki badań prowadzonych w latach 2009–2010, 2011–2012 oraz 2014–2015 na obszarze objętym postępowaniem, w tym:

- „Raport podsumowujący roczny przedinwestycyjny monitoring awifauny na obszarze projektowanego Parku Wiatrowego „Kłęby – Lubiatowo”, ECO-EXPERT, 2010”,
- „Inwentaryzacja ornitologiczna przeprowadzona w okresie sierpień 2011 – lipiec 2012 na obszarze badawczym „Kłęby”, ECO-EXPERT, 2013”,
- „Monitoring ornitologiczny kluczowych gatunków ptaków szponiastych oraz wstępne rozpoznanie koncentracji ptaków wodno-błotnych dla potrzeb lokalizacji planowanej farmy wiatrowej „Lubiatowo”, Pro Digital GIS Consulting & Solutions, 2014”,
- „Monitoring ornitologiczny obszaru planowanej farmy wiatrowej „Lubiatowo” (gm. Dolice, Przelewice, Warnice, woj. zachodniopomorskie), Pro Digital GIS Consulting & Solutions, 2016”.

RDOŚ w Szczecinie wskazał w decyzji z 7 lipca 2025 r. na wysokie ryzyko ograniczenia dostępności terenów żerowiskowych dla ptaków. Ryzyko to nie dotyczyło ich bezpośredniej

likwidacji (np. gruntów rolnych użytkowanych pod uprawy zbóż, w tym rzepaku ozimego czy kukurydzy), lecz utraty ich funkcjonalnej dostępności jako miejsc żerowania o wysokiej atrakcyjności. Okoliczność tę organ pierwszej instancji opisał m.in. na str. 25 uzasadnienia swojej decyzji. W opinii GDOŚ znajduje to potwierdzenie w dokumentacji, w szczególności na str. 13 i 190 raportu. Z danych zawartych w raporcie wynika, że wykluczenie potencjalnych siedlisk żerowiskowych w wyniku realizacji inwestycji może objąć obszar o łącznej powierzchni ok. 717,7 ha. Powyższe może potwierdzać zasadność analiz przedstawionych w skarżonej decyzji, które doprowadziły do identyfikacji zagrożeń dla celów ochrony obszaru Natura 2000 Jezioro Miedwie i okolice. Organ pierwszej instancji nie przedstawił jednak rozkładu koncentracji żerowiskowej ptaków na obszarze planowanej farmy, mimo że zidentyfikował zagrożenia związane z efektem bariery oraz utratą funkcjonalnej dostępności siedlisk żerowiskowych. W związku z czym GDOŚ za częściowo zasadne uznaje zarzuty inwestora dotyczące naruszenia art. 66 ust. 1, ust. 2 i ust. 6 u.o.o.ś.

Jednocześnie za częściowo zasadne GDOŚ uznał również zarzuty inwestora dotyczące naruszenia art. 80 k.p.a. w zakresie braku dostatecznego uzasadnienia decyzji RDOŚ w Szczecinie. W szczególności dotyczy to braku wyjaśnienia, dlaczego organ przyjął wnioski odmienne od wynikających z materiału dowodowego. RDOŚ w Szczecinie stwierdził, że obszar inwestycji jest intensywnie wykorzystywany przez ptaki migrujące w okresie jesiennych przelotów, wskazując m.in. na tereny rolne pomiędzy Żalęcinem a Zaborskiem, jako ważne żerowiska i miejsca odpoczynku dla żurawia (*Grus grus*) oraz gęgawy (*Anser anser*). Odwołano się przy tym do dostępnych opracowań, jednak bez precyzyjnego i bezpośredniego wskazania danych liczbowych uzasadniających przyjęte wnioski.

W celu wzmocnienia swojej argumentacji RDOŚ w Szczecinie mógł wykorzystać przedstawione w raporcie wyniki dotyczące liczebności ptaków (przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000) rejestrowanych na punktach obserwacyjnych w trakcie rocznych badań przedinwestycyjnych. Istotne informacje zawarto m.in. w tabeli nr 6.7.2-1 („Liczebność ptaków liczonych na punktach obserwacyjnych podczas rocznego monitoringu przedinwestycyjnego”, str. 66–67 raportu). Dane te mogły zostać przytoczone i porównane pomiędzy poszczególnymi częściami analizowanego obszaru, przy wykorzystaniu całego, zebranego materiału dowodowego, czego zabrakło w decyzji RDOŚ w Szczecinie. Znaczenie obszaru planowanej farmy wiatrowej, w tym występowanie tras przelotów regularnie wykorzystywanych przez ptaki wodno-błotne w okresie migracji i zimowania, mogło zostać podkreślone na podstawie m.in. informacji zawartych na str. 66 opracowania archiwalnego (Pro Digital GIS Consulting & Solutions, 2016). Dane z tego źródła obejmowały również informacje o liczebności gatunków uznawanych za mało podatne na kolizje z turbinami wiatrowymi, lecz wrażliwych na efekt bariery, takich jak siewka złota (*Pluvialis apricaria*).

Jednocześnie GDOŚ nie podziela w pełni stanowiska RDOŚ w Szczecinie, zgodnie z którym północna część farmy „Lubiatowo II” spełnia warunki realizacji inwestycji, natomiast wyłącznie część południowa wraz z istniejącą farmą „Żalęcino” miałyby stanowić istotne zagrożenie dla celów ochrony obszaru Natura 2000 Jezioro Miedwie i okolice. Kwestia ta wymaga ponownej analizy, z uwzględnieniem dostępnych danych, w tym dotyczących koncentracji gatunków,

takich jak żuraw. Istotnych informacji w tym zakresie dostarczają wyniki badań przeprowadzonych w 2016 r., które wskazują na występowanie licznych koncentracji ptaków, w tym żurawi i gęsi, na terenie projektowanej farmy. W opracowaniu wskazano również lokalizacje turbin, dla których rekomendowano rezygnację z ich realizacji (tzw. „turbiny wykluczone ze względu na ptaki”).

W opinii GDOŚ niepokojące są doniesienia inwestora o pominięciu przez RDOŚ w Szczecinie części danych przedłożonych w toku postępowania, w tym wyników monitoringu porealizacyjnego farmy wiatrowej „Żalęcino”. Zarzut ten, mogący dotyczyć naruszenia art. 80 k.p.a., uznano jednak za bezzasadny. Przywoływane dane odnoszą się głównie do śmiertelności ptaków szponiastych w wyniku kolizji z turbinami, w tym m.in. bielika (*Haliaeetus albicilla*). Kwestie te były przedmiotem analizy RDOŚ w Szczecinie, który uznał, że ewentualne oddziaływania na te gatunki mają charakter dodatkowy i jedynie wzmacniają charakter negatywnego oddziaływania planowanej inwestycji.

Ponownej, szerszej analizy organu pierwszej instancji wymaga jednak kwestia oddziaływań na gatunki lęgowe należące do tzw. grupy „gatunków wrażliwych”, takich jak błotniak stawowy (*Circus aeruginosus*), który dodatkowo stanowi przedmiot ochrony badanego obszaru Natura 2000. Jak zauważył RDOŚ w Szczecinie, dane zawarte w raporcie wskazują na istotne znaczenie analizowanego obszaru dla błotniaka stawowego. Zagrożenie dla jego populacji potwierdzają m.in. szacunki potencjalnej śmiertelności tego gatunku na terenie planowanej farmy „Lubiatowo II” (str. 12 i 179 raportu). Obliczenia te możliwe są do zestawienia z danymi znajdującymi się w standardowym formularzu danych (SDF) dla obszaru Natura 2000 Jezioro Miedwie i okolice. Znaczenie tego terenu dla gatunku jako miejsca lęgowego i żerowiskowego potwierdzają również wyniki badań z lat 2014 i 2016. W związku z tym organ pierwszej instancji powinien porównać te dane i przeanalizować, czy możliwe jest wykluczenie znacząco negatywnego oddziaływania planowanej farmy na ten przedmiot ochrony.

Wskazać również należy, że do decyzji z 7 lipca 2025 r. RDOŚ w Szczecinie nie dołączył charakterystyki przedsięwzięcia. Co prawda RDOŚ w Szczecinie w treści ww. decyzji zawarł informacje dotyczące planowanego przedsięwzięcia, jednakże w opinii GDOŚ szczegółowy opis planowanej do realizacji inwestycji powinien znaleźć się w charakterystyce przedsięwzięcia.

Należy zwrócić uwagę, że RDOŚ w Szczecinie nie podjął działań w celu uzupełnienia braków formalnych wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Znajdująca się w aktach sprawy kopia mapy ewidencyjnej w postaci elektronicznej, obejmująca przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś., nie została opatrzona, zgodnie z § 36 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219) kwalifikowanym podpisem elektronicznym osoby reprezentującej organ albo kwalifikowanym podpisem elektronicznym osoby upoważnionej przez ten organ albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną urzędu obsługującego organ. Podpisanie licencji, wystawionej zgodnie z zasadami określonymi w art. 40c ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i

kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.), nie jest równoznaczne z podpisaniem kopii mapy ewidencyjnej we wskazany powyżej sposób. Tym samym nie można przyjąć, że załączenie do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pliku z kopią mapy ewidencyjnej, nieopatrzonego podpisem lub pieczęcią, nawet jeżeli została dołączona licencja, wypełnia wymóg wynikający z art. 74 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. Zatem znajdująca się w aktach sprawy kopia mapy ewidencyjnej nie może być traktowana jako dokument urzędowy.

W związku z powyższym RDOŚ w Szczecinie naruszył art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., poprzez brak wezwania inwestora do uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o załączniki, o których mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś. W konsekwencji organ pierwszej instancji naruszył również art. 63 § 2 k.p.a., poprzez rozpatrzenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawierającego braki formalne.

Poza tym w ocenie GDOŚ RDOŚ w Szczecinie nie przeanalizował, czy dołączone do wniosku w postaci elektronicznej uproszczone wypisy z rejestru gruntów zostały prawidłowo podpisane. Na obecnym etapie postępowania GDOŚ nie jest w stanie zweryfikować prawidłowości złożonych podpisów na tych dokumentach. Podkreślić należy, że postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są prowadzone w formie papierowej, a z dokumentacji przekazanej przez RDOŚ w Szczecinie nie wynika, by organ przeprowadził weryfikację podpisów. W związku z powyższym GDOŚ nie może przyjąć, że dołączone do wniosku uproszczone wypisy z rejestru gruntów zostały prawidłowo podpisane i mogą stanowić załącznik do wniosku wynikający z art. 74 ust. 1 pkt 6 u.o.o.ś.

Ponadto GDOŚ nie jest w stanie zweryfikować podpisu znajdującego się na wersji elektronicznej oświadczenia autora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Z dokumentacji papierowej nie wynika również, aby podpis ten został zweryfikowany przez RDOŚ w Szczecinie, natomiast w wersji papierowej raportu znajduje się skan odręcznie podpisanego oświadczenia. W związku z brakiem prawidłowego podpisu na oświadczeniu autora raportu, raport nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 19a u.o.o.ś.

Dodatkowo uzupełnienie dołączone do pisma z 18 czerwca 2024 r. stanowiące odpowiedź na wezwanie RDOŚ w Szczecinie z 15 kwietnia 2024 r., znak: WONS-OŚ.420.5.2024.KK.4, nie zostało podpisane przez autora raportu, a zatem nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 19a u.o.o.ś. Uzupełnienie raportu powinno zawierać, zgodnie z ww. artykułem, datę sporządzenia uzupełnienia raportu, imię, nazwisko i podpis autora, a w przypadku gdy wykonawcą uzupełnienia raportu jest zespół autorów – imię, nazwisko i podpis kierującego tym zespołem oraz imiona, nazwiska i podpisy członków zespołu autorów.

Należy również zauważyć, że zaskarżona decyzja została wydana bez prawidłowo wskazanej podstawy prawnej. Z dokumentacji sprawy wynika, że w ramach analizowanego przedsięwzięcia planowane są do realizacji drogi dojazdowe do elektrowni. RDOŚ w Szczecinie wskazał w treści decyzji z 7 lipca 2025 r. (str. 10), że *dojazd do projektowanych elektrowni wiatrowych będzie odbywał się nowobudowanymi drogami, połączonymi z drogami publicznymi, które po wybudowaniu farmy będą pozostawione. Drogi dojazdowe do elektrowni będą posiadały szerokość do około 7m. Inwestor zakłada, że długość nowo wytyczonych dróg*

dojazdowych łączących projektowaną farmę z siecią dróg publicznych wyniesie około 7500 m. RDOŚ w Szczecinie w decyzji z 7 lipca 2025 r. powołał się jedynie na § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a r.o.o.ś, nie uwzględniając, że ww. drogi dojazdowe, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 62 r.o.o.ś., kwalifikują się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Z powyższych względów nie jest jasne, czy zaskarżona decyzja rozstrzyga sprawę również w zakresie realizacji tych dróg.

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, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, str. 854-857 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2020 r., sygn. akt: II OSK 570/20).

Z takimi uchybieniami mamy do czynienia w omawianej sprawie. Decyzja RDOŚ w Szczecinie z 7 lipca 2025 r. została wydana z naruszeniem:

- art. 9 k.p.a. w związku z art. 79a § 1 k.p.a. przez brak wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane oraz uniemożliwienie Eurowind Energy Lubiatowo sp. z o.o. podjęcie ewentualnych działań w kierunku wypełnienia przesłanek, które warunkują wydanie decyzji zgodnej z żądaniem spółki;
- art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 86 k.p.a. w wyniku niepoinformowania pozostałych stron postępowania o przesłuchaniu Eurowind Energy Lubiatowo sp. z o.o., które miało miejsce w toku postępowania pierwszoinstancyjnego;
- art. 80 k.p.a. i art. 107 § 1 k.p.a. w związku z art. 81 u.o.o.ś przez brak szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia dotyczącego odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.;
- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez brak wezwania inwestora do uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o załączniki, o których mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś., oraz prawidłowej weryfikacji podpisów dokumentów stanowiących załącznik do wniosku, wynikający z art. 74 ust. 1 pkt 6 u.o.o.ś., a w konsekwencji z naruszeniem również art. 63 § 2 k.p.a., przez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o wniosek niespełniający wymogów formalnych;

- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. przez rozstrzygnięcie sprawy w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko niespełniający wymogów określonych w art. 66 ust. 1 pkt 19a u.o.o.ś.

Wskazane wyżej naruszenia przepisów postępowania mają istotny wpływ na rozstrzygnięcie analizowanej sprawy, przez co wykraczają 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. oraz wydać decyzji rozstrzygającej sprawę merytorycznie, poprzez określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. 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. Takim działaniem organu odwoławczego strony postępowania zostałyby pozbawione prawa do dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

Należy podkreślić, że zawarta w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej. Jej istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy administracji sprawy tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Zachowanie zasady dwuinstancyjności wymaga więc nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez dwa właściwe w sprawie organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, tak aby dwukrotnie ocenić dowody i przeanalizować wszystkie istotne okoliczności sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2022 r., sygn. akt: II OSK 540/19).

W związku z art. 138 § 2 zdanie drugie k.p.a. GDOŚ wskazuje, że w ramach ponownego rozpoznania sprawy organ pierwszej instancji wskaże wszystkie przedsięwzięcia kwalifikujące się zgodnie z r.o.o.ś. do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz zobowiąże inwestora do uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o dokumenty, o których mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3 i 6 u.o.o.ś. oraz art. 66 ust. 1 pkt 19a u.o.o.ś. Ponadto RDOŚ w Szczecinie w sposób niebudzący wątpliwości udowodni i uzasadni swoje rozstrzygnięcie.

W związku z powyższym 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. Eurowind Energy Lubiatowo Sp. z o.o. reprezentowana przez pełnomocnika [REDACTED]
2. pozostałe strony postępowania na podstawie art. 49 § 1 k.p.a. w związku z art. 74 ust. 3 u.o.o.ś.

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie