



# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 30 czerwca 2026 r.

DOOŚ-WDŚI.420.15.2025.PCh.13

## DECYZJA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, po rozpatrzeniu odwołania Towarzystwa Ochrony Przyrody z 9 maja 2025 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z 4 kwietnia 2025 r., znak: WOOŚ.420.18.2021.SM, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „»Rozbudowa wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km 0+000-4+300 i wału wstecznego rzeki Wyżnicy w km 0+000-2+370 w dolinie Józefowskiej gm. Józefów, pow. Opole Lubelskie« - w ramach którego planowana jest rozbudowa prawobrzeżnego wału przeciwpowodziowego chroniącego Dolinę Józefowską w km 311+840 do 316+780 wg kilometrażu rzeki Wisły tj. 0+000 do 4+825 kilometra wału, oraz lewobrzeżnego wału cofkowego km 0+878 do 3+450 rzeki Wyżnicy tj. 0+050 do 2+432 kilometra wału”, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), dalej k.p.a.,

**uchyła zaskarżoną decyzję w całości oraz umarza postępowanie pierwszej instancji w całości.**

### Uzasadnienie

Decyzją z 4 kwietnia 2025 r. RDOŚ w Lublinie, działając na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 82 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2026 r. poz. 670), dalej u.o.o.ś., oraz po rozpatrzeniu wniosku z 17 sierpnia 2021 r. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji ww. przedsięwzięcia.

9 maja 2025 r. odwołanie od powyższej decyzji wniosło Towarzystwo Ochrony Przyrody. Skarżący w odwołaniu wniósł o uchylenie kwestionowanej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji lub alternatywnie uchylenie zaskarżonej decyzji w części i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę warunków określonych w zaskarżonej decyzji w zakresie uwzględnienia wskazanych w niniejszym odwołaniu postulatów skarżącego, w tym stwierdzenie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o której

mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., nałożenie obowiązku wykonania analizy porealizacyjnej i obowiązku monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz uwzględnienie wniosków stowarzyszenia wskazanych w piśmie z 17 września 2024 r., wniesionym w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Stowarzyszenie we wniesionym odwołaniu podniosło następujące zarzuty:

1. naruszenie art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret pierwsze u.o.o.ś. w związku z art. 107 § 2 k.p.a., ponieważ uzasadnienie decyzji nie zawiera informacji, w jakim zakresie zostały uwzględnione wnioski zamieszczone w raporcie o oddziaływaniu omawianego przedsięwzięcia na środowisko;
2. naruszenie art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c u.o.o.ś. poprzez niepełne określenie wymagań dotyczących ochrony środowiska, koniecznych do uwzględnienia w dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji inwestycyjnej, zamieszczonych w pkt I.3 zaskarżonej decyzji;
3. naruszenie art. 7 k.p.a., ponieważ organ pierwszej instancji błędnie rozstrzygnął o braku stwierdzenia konieczności przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko na etapie postępowania w przedmiocie wydania decyzji inwestycyjnej, w szczególności wskazanej w art. 72 ust. 1 pkt 18 u.o.o.ś.;
4. naruszenie art. 7 k.p.a. w związku z błędnym ustaleniem przez organ pierwszej instancji stanu faktycznego w zakresie czasu (okresu) trwania na Środkowej Wiśle sezonu lęgowego, w którym to gniazdują na wyspach w strefie korytowej tej rzeki rybitwy, mewy i sieweczki – ptaki z gatunków, dla ochrony których został ustanowiony obszar sieci Natura 2000 Małopolski Przełom Wisły PLB 140006;
5. liczne rozbieżności pomiędzy treścią określonych w sentencji decyzji warunków a ich uzasadnieniem – w szczególności dotyczących sposobu prowadzenia prac budowlanych przy odbudowie obiektów regulacyjnych Wisły (tamy równoległej Rp i związanych z tą konstrukcją poprzeczek) wyłącznie z wody, z wykorzystaniem transportu wodnego;
6. brak wskazania obowiązku monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz sporządzenia analizy porealizacyjnej – zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 5 u.o.o.ś., pomimo że zaistniała potrzeba nałożenia tych obowiązków;
7. nieuzasadniony brak uwzględnienia niektórych, spośród wskazanych przez stowarzyszenie w piśmie z 17 września 2024 r., postulatów dotyczących określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

### **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 Lublinie.

Z uwagi na liczbę stron postępowania w niniejszej sprawie zastosowanie ma art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. w związku z 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), w myśl którego, jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 10, stosuje się art. 49 k.p.a., a zatem, poza inwestorem, pozostałym stronom postępowania doręczenie decyzji RDOŚ w Lublinie z 4 kwietnia 2025 r. nastąpiło poprzez publiczne obwieszczenie. Obwieszczenie RDOŚ w Lublinie z 8 kwietnia 2025 r., znak: WOOŚ.420.18.2021.SM, informujące strony o wydaniu powyższej decyzji, zostało zamieszczone najpóźniej na tablicy ogłoszeń oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach, tj. 11 kwietnia 2025 r. Zatem decyzja ta została doręczona stronom 25 kwietnia 2025 r., a termin na wniesienie odwołania upłynął 9 maja 2025 r.

Towarzystwo Ochrony Przyrody wniosło odwołanie od powyższej decyzji 9 maja 2025 r. Odwołanie zostało zatem wniesione w ustawowym terminie, o którym mowa w art. 129 § 2 k.p.a. Uprawnienie stowarzyszenia do wniesienia odwołania statuuje przepis art. 44 ust. 2 u.o.o.ś.

Decyzja RDOŚ w Lublinie z 4 kwietnia 2025 r. określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły w km 0+000-4+300 i wału wstecznego rzeki Wyżnicy w km 0+000-2+370 w dolinie Józefowskiej, w ramach którego planowana jest rozbudowa prawobrzeżnego wału przeciwpowodziowego chroniącego Dolinę Józefowską w km 311+840 do 316+780 wg kilometrażu rzeki Wisły, tj. 0+000 do 4+825 kilometra wału oraz lewobrzeżnego wału cofkowego km 0+878 do 3+450 rzeki Wyżnicy, tj. 0+050 do 2+432 kilometra wału.

Planowana inwestycja usytuowana jest na obszarze gminy Józefów nad Wisłą – obręb Nieszawa, Bór, Rybitwy, Basonia, Wałowice – w powiecie opolskim w województwie lubelskim oraz gminy Tarłów, obręb Dorotka, w powiecie opatowskim w województwie świętokrzyskim.

Zgodnie z przedłożoną dokumentacją realizacja inwestycji ma na celu poprawę funkcjonowania obiektów przeciwpowodziowych chroniących przed zalaniem wsie Basonia, Wałowice, Nieszawa oraz Rybitwy położone w gminie Józefów nad Wisłą poprzez rozbudowę wałów przeciwpowodziowych. 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). Analizowana inwestycja została ujęta w aktualizacji Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły przyjętego rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły – Załącznik 1 – Ostateczna lista działań aPZRP – pozycja nr 786.

Przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne obejmuje m.in. realizację przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu 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., dotyczących:

- budowli przeciwpowodziowych, w rozumieniu art. 16 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r.
- Prawo wodne, 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 – § 3 ust. 1 pkt 67;

- rozbudowy, przebudowy lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w ust. 1, z wyłączeniem przypadków, w których ulegająca zmianie lub powstająca w wyniku rozbudowy, przebudowy lub montażu część realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia nie osiąga progów określonych w ust. 1, o ile zostały one określone; w przypadku gdy jest to druga lub kolejna rozbudowa, przebudowa lub montaż, sumowaniu podlegają parametry tej rozbudowy, przebudowy lub montażu z poprzednimi rozbudowami, przebudowami, o ile nie zostały one objęte decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach – § 3 ust. 1 pkt 58 lit. b.

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

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla analizowanego przedsięwzięcia, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i u.o.o.ś., jest regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Z akt sprawy wynika, że przedsięwzięcie będzie realizowane w granicach dwóch województw: świętokrzyskiego (odbudowa odcinka tamy równoległej RP/313-315 o długości ok. 200 m oraz fragmentów poprzeczek P2/315 i P6/315 na rzece Wiśle) oraz lubelskiego (pozostała, przeważająca część przedsięwzięcia). Zgodnie z art. 75 ust. 5 u.o.o.ś w przypadku przedsięwzięcia wykraczającego poza obszar jednego województwa, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie, po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska właściwego dla pozostałego terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie.

Właściwość miejscową RDOŚ w Lublinie statuuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1067). Z rzeczonego statutu wynika, że obszarem działalności RDOŚ w Lublinie jest obszar województwa lubelskiego, będący miejscem realizacji największej części omawianego przedsięwzięcia.

Przeprowadzona przez GDOŚ weryfikacja przedłożonego wniosku, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz z uzupełnieniami złożonymi na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego wykazała, że wniosek z 17 sierpnia 2021 r. nie spełnia kryteriów przewidzianych w art. 74 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś.

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., GDOŚ dwukrotnie wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku i raportu pod rygorem rozpatrzenia sprawy w oparciu o dotychczas zgromadzony materiał dowodowy. Na wezwanie GDOŚ z 9 grudnia 2025 r., znak: DOOŚ-WDŚl.420.15.2025.PCh.4, inwestor nie udzielił

odpowiedzi. GDOŚ kierując się zasadą pogłębiania zaufania do administracji, pismem z 24 lutego 2026 r., znak: DOOŚ-WDŚI.420.15.2025.PCh.8, ponownie wezwał do uzupełnienia wniosku i raportu oraz złożenia wyjaśnień, jednakże wnioskodawca również pozostawił je bez odpowiedzi. W związku z tym inwestor finalnie ani nie uzupełnił braków formalnych wniosku z 17 sierpnia 2021 r., ani nie wyjaśnił pozostałych wskazanych w wezwaniu kwestii.

Przed wydaniem decyzji, pismem z 7 maja 2026 r., znak: DOOŚ-WDŚI.420.15.2025.PCh.11, na podstawie art. 10 k.p.a., GDOŚ poinformował strony o zgromadzeniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Ponadto pismem z 7 maja 2026 r., znak: DOOŚ-WDŚI.420.15.2025.PCh.9, na podstawie art. 79a k.p.a., GDOŚ poinformował wnioskodawcę o zgromadzeniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wskazał przesłanki, które nie zostały spełnione, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jego żądaniem.

Wniosek z 17 sierpnia 2021 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla analizowanego przedsięwzięcia nie zawiera obligatoryjnych załączników, o których mowa w art. 74 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. Zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych oddziaływaniach należy dołączyć mapę – wymaganą dla przedsięwzięć dotyczących urządzeń piętrzących II klasy budowli – przedstawiającą dane sytuacyjne i wysokościowe, sporządzoną w skali umożliwiającej szczegółowe przedstawienie granic terenu, którego dotyczy wniosek oraz obejmującą obszar, o którym mowa w ust. 3a zdanie drugie.

GDOŚ, odwołując się do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960), dalej p.w., wskazuje, że ustawa ta w art. 16 pkt 2 zawiera definicję legalną budowli piętrzącej, zgodnie z którą przez budowlę piętrzącą należy rozumieć budowlę umożliwiającą stałe lub okresowe piętrzenie wód powierzchniowych ponad przyległy teren lub naturalny poziom zwierciadła wód. Ponadto zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle techniczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2007 r. Nr 86, poz. 579), dalej r.w.t.b.h., przez budowlę piętrzącą należy rozumieć każdą budowlę hydrotechniczną umożliwiającą stałe lub okresowe piętrzenie wody oraz substancji płynnych lub półpłynnych ponad przyległy teren lub akwen. Jednocześnie § 8 pkt 2 r.w.t.b.h. wprost wymienia wały przeciwpowodziowe jako ziemne budowle piętrzące.

Z akt sprawy wynika, że planowane przedsięwzięcie należy do II klasy budowli hydrotechnicznej (str. 23 raportu z 8 listopada 2022 r.). Wskazane wyżej okoliczności uzasadniają zakwalifikowanie analizowanego przedsięwzięcia również zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 69 r.o.o.ś. W zależności od wysokości piętrzenia obiekt kwalifikuje się do jednej z kategorii określonych od lit. a do lit. d § 3 ust. 1 pkt 69 r.o.o.ś.

Do przedsięwzięć wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 69 r.o.o.ś. nie zalicza się budowli piętrzących o wysokości piętrzenia wody mniejszej niż 1 m realizowanych na podstawie planu ochrony, planu zadań ochronnych lub zadań ochronnych ustanowionych dla danej formy ochrony przyrody.

Przedsięwzięcie planowane jest do realizacji na następujących obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13, ze zm.), dalej u.o.p.:

- Kraśnicki Obszar Chronionego Krajobrazu;
- obszar Natura 2000 Przełom Wisły w Małopolsce PLH060045;
- obszar Natura 2000 Małopolski Przełom Wisły PLB140006.

Dla obszaru Natura 2000 Przełom Wisły w Małopolsce PLH260045 obowiązuje zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Przełom Wisły w Małopolsce PLH060045 (Dz. U. Woj. Świąt. z 2015 r. poz. 1607). We wskazanym dokumencie wyznaczono działania ochronne oraz cele, a także zagrożenia dla gatunków tam występujących. Planowane przedsięwzięcie znajduje się w obrębie siedlisk gatunków o kodzie: 1130 – boleń i 1149 – koza pospolita, dla których wśród potencjalnych zagrożeń wskazano m.in. tamy i ochronę przeciwpowodziową w śródlądowych systemach wodnych oraz regulowanie (prostowanie) koryt rzecznych. Ponadto przedmiotem ochrony tego obszaru jest również siedlisko o kodzie: 3270 – Zalewane muliste brzegi rzek z roślinnością *Chenopodium rubri p.p.* i *Bidention p.p.* Dla tego przedmiotu ochrony wśród zagrożeń wyszczególniono tamy i ochronę przeciwpowodziową w śródlądowych systemach wodnych. Wskazano, że tamy i ochrona przeciwpowodziowa są potencjalnym zagrożeniem polegającym na regulowaniu koryta rzeki i w rezultacie generującym zmiany akumulacyjnej działalności rzeki.

Podstawowym dokumentem planistycznym dla obszaru Natura 2000 Małopolski Przełom Wisły PLB140006 jest plan zadań ochronnych ustanowiony zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Małopolski Przełom Wisły PLB140006 (Dz. Urz. Woj. Świąt. z 2016 r. poz. 1606), w którym wskazano działania ochronne oraz cele, a także zagrożenia dla gatunków ptaków tam występujących. Wśród nich wymienia się m.in. tamy i ochronę przeciwpowodziową w śródlądowych systemach wodnych.

Natomiast dla Kraśnickiego Obszaru Chronionego Krajobrazu nie ustanowiono żadnego z wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 69 lit. a r.o.o.ś. dokumentów planistycznych, tj. planu ochrony, planu zadań ochronnych, zadań ochronnych.

Uwzględniając powyższe – niewątpliwie omawiane przedsięwzięcie nie jest realizowane na podstawie planu ochrony, planu zadań ochronnych lub zadań ochronnych ustanowionych dla wyżej opisanych form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8, 9 u.o.p. Wręcz przeciwnie – stoi w sprzeczności z celami ochrony ww. obszarów oraz jest wprost wskazane jako zagrożenie dla ww. obszarów.

Wątpliwości GDOŚ budzi również kwestia tego, czy planowana budowla nie spowoduje piętrzenia o wysokości przekraczającej 5 m, co może skutkować zaklasyfikowaniem

przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego do przedsięwzięć wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 36 r.o.o.ś., tj. budowle piętrzące wodę o wysokości piętrzenia nie mniejszej niż 5 m. Pojęcie wysokość piętrzenia zostało zdefiniowane m.in. w r.w.t.b.h. jako różnica rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia i rzędnej zwierciadła wody dolnej, odpowiadającej przepływowi średniemu niskiemu, z uwzględnieniem prognozowanej erozji dna rzeki lub kanału. Ze zgromadzone akt sprawy nie wynika, aby inwestor czy RDOŚ w Lublinie dokonali analizy w tym zakresie, czyli określili planowaną wysokość piętrzenia wałów przeciwpowodziowych. Dokumentacja sprawy zawiera co prawda rzędną końca wału nowego odcinka w km 0+000 - 0+255, która będzie wynosiła 136,57 m n.p.m., jednak nieznane są przyjęte wartości rzędnej zwierciadła wody dolnej, odpowiadającej przepływowi średniemu niskiemu w rzekach Wiśle i Wyżnicy.

GDOŚ wskazuje, że analiza w zakresie kwalifikacji przedsięwzięcia powinna polegać na wnikliwym sprawdzeniu, czy parametry planowanego zamierzenia inwestycyjnego spełniają kryteria któregośkolwiek z przedsięwzięć wymienionych w ww. rozporządzeniu. W związku z powyższym w każdym indywidualnym przypadku organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zobowiązany rozważyć, którym definicjom rozporządzenia odpowiada zakres planowanej inwestycji, w celu dokonania prawidłowej klasyfikacji, przy czym należy uwzględnić wszystkie rodzaje i cechy obiektów wchodzących w skład danego zamierzenia inwestycyjnego. To inwestor jest dysponentem wniosku i jedynie on decyduje o zakresie zamierzenia inwestycyjnego. Natomiast powtórzenia wymaga, że obowiązek dokonania prawidłowej kwalifikacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko należy do organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. To organ określający środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia powinien, kierując się zasadą legalności określoną w art. 6 k.p.a., ustalić intencję wnioskodawcy co do rodzaju przedsięwzięcia, dla którego ma być wydana decyzja (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 26 stycznia 2012 r., sygn. akt: IV SA/GI 486/11).

Zwrócenia uwagi wymaga również, że pełnomocnictwo dołączone do wniosku z 17 sierpnia 2021 r. upoważniające Ryszarda Wiosnę do działania w imieniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jest kopią poświadczoną przez radcę prawnego. Mimo wezwań inwestor nie uzupełnił dokumentacji zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a. o oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Jak wynika z art. 33 § 3 k.p.a., radca prawny może sam uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa, jednakże z przepisu tego nie wynika uprawnienie radcy prawnego do uwierzytelniania pełnomocnictw udzielonych osobom trzecim. Urzędowego poświadczenia odpisu pełnomocnictwa może dokonać natomiast notariusz, na podstawie art. 96 pkt 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1001, ze zm.), zgodnie z którym notariusz poświadczają zgodność odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 7 listopada 2012 r., I SA/Kr 827/12).

Podsumowując, niezależnie od tego, do którego z punktów wewnątrz § 2 lub § 3 r.o.o.ś. przedsięwzięcie zostałoby zakwalifikowane, nie ulega wątpliwości, że posiada ono cechy, dla

których zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś. obligatoryjnym załącznikiem do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest mapa przedstawiająca dane sytuacyjne i wysokościowe. W analizowanym przypadku pominięcie jednego z punktów w obrębie katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko skutkuje niekompletnością wniosku, ponieważ prawidłowa kwalifikacja determinuje zakres wymaganych załączników.

Podkreślenia wymaga, że wyłącznie wniosek spełniający wymagania formalne – tj. takie elementy lub załączniki do podania, których obowiązek zamieszczenia lub przedłożenia przez wnoszącego podania wynika wprost z przepisów prawa – może skutecznie zainicjować postępowanie. Należą do nich elementy i załączniki wymienione w art. 63 § 2 i 3 k.p.a., tj. wskazanie osoby, od której pochodzi podanie, jej adres, żądanie, podpis, pełnomocnictwo – jeżeli strona działa przez pełnomocnika (art. 33 § 3 k.p.a.), a także w przepisach szczególnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2022 r., sygn. akt: II GSK 614/22). W przypadku wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będą to również załączniki, o których mowa w art. 74 ust. 1 i 2 u.o.o.ś.

Powyższe wyjaśnienia prowadzą do konkluzji, że aby prowadzone było postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to najpierw musi istnieć wniosek, na którego podstawie postępowanie to zostało wszczęte. Skoro złożenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymogiem niezbędnym do uruchomienia postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 73 ust. 1 u.o.o.ś., to brak kompletnego wniosku wyklucza dalsze prowadzenie tej procedury. Postępowanie administracyjne staje się w takim przypadku bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na mocy art. 105 § 1 k.p.a. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 czerwca 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 319/18). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 marca 2010 r., sygn. akt: IV SA/Wa 93/10, umorzenie postępowania administracyjnego wiąże się z brakiem możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego jest bowiem brakiem przedmiotu postępowania, powodującym, że nie można wydać decyzji rozstrzygającej na podstawie przepisów prawa materialnego o prawach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt: I SA/Wa 27/08). Z opisaną sytuacją mamy do czynienia na gruncie analizowanej sprawy.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części. Przepis ten nie określa przesłanek stanowiących podstawę do uchylecia zaskarżonej decyzji i umorzenia postępowania pierwszej instancji, dlatego też przesłanek tych należy poszukiwać w treści art. 105 § 1 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt: II GSK 301/09). Zgodnie natomiast z art. 105 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości lub w części, gdy postępowanie to z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części.

Bezprzedmiotowość należy rozumieć jako stan, w którym brak jest podstaw faktycznych i prawnych do merytorycznego orzekania przez organ administracji publicznej. Może mieć to miejsce m.in. wówczas, gdy z ustalonego stanu faktycznego wynika, że nie zaistniała sprawa administracyjna, która może zostać rozstrzygnięta – pozytywnie lub negatywnie – co do uprawnień lub obowiązków określonego podmiotu. Tak więc brak jest podstaw prawnych lub faktycznych do merytorycznego orzekania co do istoty sprawy. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne staje się prawnie niedopuszczalne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 lipca 2023 r., sygn. akt: IV SA/Po 270/23). Stwierdzenie braku podstaw do merytorycznego orzekania zobowiązuje organ do odstąpienia od wydania decyzji co do istoty, a tym samym wyczerpuje treść aktu procesowego o umorzeniu postępowania. Z sytuacją taką mamy do czynienia w analizowanej sprawie, przez co organ drugiej instancji zobowiązany jest do uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i umorzenia postępowania pierwszej instancji w całości zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 k.p.a.

W świetle powyższych okoliczności zarzuty skarżącego nie miały wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy, w związku z tym GDOŚ nie odniósł się merytorycznie do przedstawionych w odwołaniu zarzutów.

Wobec powyższego GDOŚ orzekł, jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Na decyzję, zgodnie z art. 50 oraz art. 52 § 1 i 2 w związku z art. 3 § 2 pkt 1 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 skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- zgodnie z art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę należy wnieść, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania decyzji;
- skarżący, zgodnie z art. 230 p.p.s.a. w związku z § 2 ust. 3 pkt 3 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 skargi w kwocie 200 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;
- skargę 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. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, ul. Tytusa Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa; adres do e-Doręczeń: AE:PL-94149-32898-VAVHB-24
2. Towarzystwo Ochrony Przyrody, ul. Twarda 56A/34, 00-818 Warszawa
3. Pozostałe strony postępowania – zgodnie z art. 49 k.p.a. oraz art. 74 ust. 3 u.o.o.ś. w związku z 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

**Do wiadomości:**

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach