



**GENERALNY DYREKTOR
OCHRONY ŚRODOWISKA**

Andrzej Szweida-Lewandowski

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2018 r.

DOA-wo.0911.5.2018.SW

SPRAWOZDANIE

z kontroli w trybie uproszczonym, przeprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)

I. INFORMACJE OGÓLNE

Nazwa kontrolowanej jednostki	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu
Instytucja kontrolująca	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
Podstawa przeprowadzenia kontroli	Upoważnienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
Termin przeprowadzenia kontroli	10 lipca – 20 sierpnia 2018 r.
Skład zespołu kontrolującego	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Mucha – Dyrektor Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ2. Norbert Gabarkiewicz – Radca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Wydziale ds. Orzecznictwa i Szkód w Środowisku Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ3. Monika Bloch – Główny specjalista w Wydziale ds. Orzecznictwa Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ4. Robert Lasecki – Starszy specjalista ds. ocen oddziaływania na środowisko w Zespole ds. Analiz Prawnych i Systemowych w Wydziale ds. Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko GDOŚ5. Sławomir Wodzyński – Naczelnik Wydziału ds. Orzecznictwa Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ

II. ZAKRES KONTROLI

Działania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu w odniesieniu do przedsięwzięcia realizowanego na terenie działek o numerach ewidencyjnych: 109/1, 109/2, 123/2, 195, 197, 198, 199, 202, 203, 205, 206, 53 w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki, w tym:

1) postępowanie w sprawie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego działki o numerach ewidencyjnych: 109/1, 109/2, 123/2, 195, 197, 198, 199, 202, 203, 205, 206, 53 w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki (znak sprawy: WPN-II.610.126.2011.WC);

2) postępowanie w sprawie określenia warunków prowadzenia robót dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku wielorodzinnego i budynku gospodarczego wraz z elementami infrastruktury technicznej na działkach o numerach ewidencyjnych: 109/1, 109/2, 123/2, 124/1 i 205, położonych w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki (znak sprawy: WPN-I.670.38.2014.JP.7);

3) postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 dla przedsięwzięcia polegającego na wybudowaniu budynku gospodarczego i mieszkalnego wraz z zapleczem na terenie działek o numerach ewidencyjnych: 109/2 i 123/2 w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki (znak sprawy: WPN-I.43.6.2015.JP);

4) wszelkie inne postępowania administracyjne oraz korespondencja w odniesieniu do przedmiotowego przedsięwzięcia.

Przedmiotem kontroli była analiza ww. postępowań oraz wydanych w ich toku rozstrzygnięć pod kątem zgodności z przepisami prawa, w szczególności pod kątem prawidłowości ustaleń dokonanych w zakresie faktycznego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka” (PLB300015) oraz w zakresie właściwej kwalifikacji przedsięwzięcia w kontekście konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Okres objęty kontrolą:

Od roku 2010 do chwili obecnej.

III. PRZEBIEG KONTROLI

W toku kontroli wystąpiono do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, dalej jako: „RDOŚ w Poznaniu”, o przekazanie akt sprawy dotyczących postępowań, o których mowa w pkt II, a następnie również do:

- a) Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Obornikach (o przekazanie wszelkich informacji dotyczących przedmiotowego przedsięwzięcia, w tym kopii protokołów z kontroli prowadzonych w tej sprawie),
- b) Starosty Obornickiego (o przekazanie kopii decyzji o pozwoleniu na budowę dla przedmiotowej inwestycji wraz z aktami sprawy),
- c) Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (o podjęcie w trybie pilnym działań kontrolnych co do zgodności przedmiotowego przedsięwzięcia z przepisami z zakresu ochrony wód, w tym uzyskania wymaganych prawem pozwoleń

i dochowania ich warunków, przedstawienie informacji dotyczących własności działki o numerze ewidencyjnym 124/1, położonej w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki, przez którą przepływa Kanał Kończak, a która najprawdopodobniej także została zajęta pod zaplecze budowy w związku z przedmiotową inwestycją oraz o przekazanie ustaleń dokonanych w ww. zakresie).

Po analizie akt sprawy uznano za konieczne złożenie, w toku prowadzonej kontroli, ustnych wyjaśnień od pracowników RDOŚ w Poznaniu, którzy uczestniczyli w postępowaniach, o których mowa w pkt II. Przedmiotowe wyjaśnienia od pracowników RDOŚ w Poznaniu (tj. od: Grażyny Smolibowskiej-Hruszki, Agnieszki Kawickiej, Małgorzaty Tarant, Daniela Liska, Jacka Przygodzkiego oraz Miłostawy Olejnik) trzej członkowie zespołu kontrolującego (tj. Krzysztof Mucha, Sławomir Wodzyński i Monika Bloch) odebrali w dniu 9 sierpnia 2018 r. w siedzibie RDOŚ w Poznaniu oraz w dniu 14 sierpnia 2018 r. w siedzibie GDOŚ (od Miłostawy Olejnik). Następnie w toku kontroli zwrócono się do RDOŚ w Poznaniu o złożenie dodatkowych, pisemnych wyjaśnień (dotyczących przesłanek, jakimi kierowano się uznając, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000), które zostały przekazane drogą elektroniczną w dniu 17 sierpnia 2018 r.

Po zapoznaniu się ze zgromadzoną w sprawie dokumentacją zespół kontrolujący dokonał oceny działań podejmowanych przez RDOŚ w Poznaniu w toku postępowań, o których mowa w pkt II, w tym wydanych aktów administracyjnych. Na tym kontrolę zakończono.

IV. USTALENIA KONTROLI

Przedmiotowe przedsięwzięcie realizowane jest w miejscowości Stobnica, gm. Oborniki, woj. wielkopolskie, w granicach obszaru Natura 2000 „Puszcza Notecka” (PLB300015). Inne obszary chronione znajdują się w odległości ok. 270 m (obszar Natura 2000 „Kiszewo”) oraz ok. 1 km (obszar Natura 2000 „Dąbrowy Obrzyckie”). Brak innego rodzaju obszarów chronionych. Na obecnym etapie przedsięwzięcie jest w trakcie realizacji - bryła budynku jest w większości ukończona (bez dominant w postaci wież). Obiekt swoim wyglądem nawiązuje do budowli zamkowych, stąd jego potoczna nazwa to „Zamek w Stobnicy”.

Zgodnie z uzyskanymi przez inwestora decyzjami jest to budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego oraz budowa budynku gospodarczego. Inwestorem jest D.J.T Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu.

A. Udział RDOŚ w Poznaniu na etapie przyjmowania projektu Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego.

RDOŚ w Poznaniu zajmował się sprawą ww. inwestycji w latach 2010-2011 na etapie przyjmowania przez Radę Gminy Oborniki miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), przy czym zajmował się nią niejako podwójnie, tj. w ramach strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko oraz w ramach uzgodnienia ustaleń planu, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 (z uwagi na położenie terenów objętych planem w granicach obszaru Natura 2000 Puszcza Notecka). Uzgodnienie

było wymagane, niezależnie od opinii w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

W niniejszej sprawie proces opiniowania i uzgadniania trwał od maja 2010 r. do sierpnia 2011 r.

1. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, dalej: „ustawa OOS”, przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) wymagało poddania projektu MPZP strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Ocenę tę przeprowadzał podmiot odpowiedzialny za MPZP, w tym przypadku Burmistrz Obornik. To Burmistrz Obornik odpowiadał także za przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko MPZP. Niemniej w toku przedmiotowej oceny konieczne było wystąpienie o opinię RDOŚ w Poznaniu. Opinia ta dotyczyła wpływu realizacji ustaleń MPZP na środowisko, w tym na środowisko przyrodnicze i obszary chronione.

W toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Burmistrz Obornik występował trzykrotnie o opinię RDOŚ w Poznaniu (maj 2010 r., wrzesień 2010 r. i lipiec 2011 r.).

RDOŚ w Poznaniu:

- w dniu 28 czerwca 2010 r. zaopiniował negatywnie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - znak sprawy: RDOŚ-30-OO.III-7041-743/10/mm,
- w dniu 7 października 2010 r. ponownie zaopiniował negatywnie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po przedłożeniu nowej dokumentacji - znak sprawy: RDOŚ-30-OO.III-7041-1196/10/mm,
- w dniu 2 sierpnia 2011 r. zaopiniował projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tym razem z uwagami - po przedłożeniu poprawionej dokumentacji - znak sprawy: WOO-III.410.520.2011.MM.

Z powyższego wynika, że dopiero za trzecim razem, po przedłożeniu nowej prognozy oddziaływania na środowisko MPZP, RDOŚ w Poznaniu, w dniu 2 sierpnia 2011 r., wydał opinię pozytywną, choć z uwagami dotyczącymi nieścisłości, m.in. w zakresie braku zgodności pomiędzy granicą obszaru objętego projektem MPZP zaznaczoną na wyrzysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Oborniki, a granicą obszaru objętego projektem planu wyznaczoną na rysunku projektu MPZP. Pozostałe uwagi zawarte w opinii również mają charakter uściślający i eliminujący rozbieżności.

Należy zwrócić uwagę, że podstawowym dokumentem w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest prognoza oddziaływania na środowisko przygotowywana na zlecenie organu zatwierdzającego dokument poddawany ocenie (w tym przypadku na zlecenie gminy Oborniki). Trzecia wersja prognozy (która uzyskała pozytywną opinię RDOŚ w Poznaniu), została przygotowana przez zespół w składzie: prof. dr hab. Piotr Tryjanowski, dr Sławomir Janyszek, dr inż. Tadeusz Mizera, mgr inż. Dorota Hanaka-Morawska oraz mgr Anna Paduch. Ta wersja prognozy bazuje na wersjach poprzednich,

ale jest bardziej rozbudowana, w szczególności w części dotyczącej oddziaływania ustaleń MPZP na środowisko przyrodnicze, w tym na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka”.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w prognozie oddziaływania na środowisko MPZP z 2011 r. (str. 11) wskazano, że *„zamierzeniem inwestora jest wybudowanie na terenie części działki o nr ewid. 109/2 budynku usługowego - hotelu o bardzo wysokim standardzie wraz z funkcjami towarzyszącymi (m.in. basen kryty, SPA, gastronomia) oraz z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej oraz dróg dojazdowych wewnętrznych, oczyszczalni ścieków i przystani dla łódek”*.

2. Uzgodnienie MPZP w zakresie ustaleń planu mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przyjęcie MPZP wymagało uprzedniego uzgodnienia z RDOŚ w Poznaniu w zakresie ustaleń MPZP, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka”, z uwagi na położenie terenów objętych MPZP w granicach tego obszaru Natura 2000. To uzgodnienie było wymagane niezależnie od opinii wydanej przez RDOŚ w Poznaniu w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

W ramach uzgodnień projektu MPZP, na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, Burmistrz Obornik występował dwukrotnie o uzgodnienie projektu (wrzesień 2010 r. i lipiec 2011 r.).

RDOŚ w Poznaniu:

- postanowieniem z dnia 4 października 2010 r., znak: RDOŚ-30-PN.II-66330-722/10/wc, nie uzgodnił projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2011 r., znak: WPN-II.610.126.2011.WC, uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (po analizie nowej dokumentacji z prognozą, w której dokonano oceny przewidywanych oddziaływań na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka” i przedstawiono działania minimalizujące negatywny wpływ).

3. Ocena działań RDOŚ w Poznaniu podejmowanych w toku ww. postępowań.

W ocenie zespołu kontrolującego działania podejmowane przez RDOŚ w Poznaniu w ww. postępowaniach były prawidłowe.

B. Postępowanie dotyczące warunków prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych oraz ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

W latach 2014-2015 w odniesieniu do przedmiotowego przedsięwzięcia prowadzono postępowanie administracyjne dot. warunków prowadzenia robót w oparciu o art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w toku którego przeprowadzono także ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 96-103 ustawy OOŚ).

Na etapie decyzji dot. warunków prowadzenia robót oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 inwestor wskazywał, że planowana inwestycja polegać będzie na budowie budynku wielorodzinnego i budynku gospodarczego wraz

z elementami infrastruktury technicznej i realizowana będzie na działkach o numerach ewidencyjnych: 109/1, 109/2, 123/2, 124/1 oraz 205, położonych w Stobnicy, gmina Oborniki.

Na tym etapie inwestor nie wskazywał funkcji hotelowej ani usługowej dla planowanej inwestycji.

1. Postępowanie dotyczące warunków prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych.

Wniosek inwestora z dnia 8 lipca 2014 r. dotyczył ustalenia warunków prowadzenia robót melioracyjnych i zmieniających stosunki wodne na działce nr 109/2 dla inwestycji polegającej na budowie budynku wielorodzinnego. We wniosku inwestor wskazał, że w projekcie (należy domniemywać, że chodzi o projekt budowlany dotyczący inwestycji) nie przewiduje się żadnych prac melioracyjnych, a po jego realizacji nie przewiduje się zmiany stosunków wodnych na omawianym terenie.

W toku tego postępowania RDOŚ w Poznaniu, pismem z dnia 25 lipca 2014 r., znak: WPN-I.670.38.2013.JP.2, wezwał inwestora o uzupełnienie wniosku o charakterystykę przedmiotowej inwestycji oraz sposób jej realizacji, a także o informacje dotyczące pokrycia szatą roślinną terenu przeznaczonego pod planowaną inwestycję, informacje o występowaniu chronionych gatunków zwierząt, a także o zaproponowanie ewentualnych działań minimalizujących. Ponadto zwrócił się o przedłożenie kopii decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli została ona wydana dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

Po otrzymaniu uzupełnienia wniosku w dniu 14 sierpnia 2014 r. Wydział Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 (komórka prowadząca postępowanie) zwrócił się o analizę wniosku pod kątem kwalifikacji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko do Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko. Po analizie akt sprawy Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko przedstawił opinię, w której wskazano, że z uwagi na niespójne informacje odnośnie wielkości powierzchni, która zostanie zajęta pod przedmiotową inwestycję, w celu określenia kwalifikacji przedsięwzięcia, należy skierować dodatkowe pytania do inwestora. Z uwagi na powyższe skierowano pismo z dnia 9 września 2014 r., znak: WPN-I.670.38.2013.JP.2, w którym zapytano m.in. jaka jest faktyczna powierzchnia terenu, która ulegnie przekształceniu w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji.

W odpowiedzi z dnia 10 września 2014 r. inwestor przedstawił szczegółowe wyliczenia, z których wynikało, że powierzchnia przekształcona obejmie 17360,9 m² (ok. 1,7 ha).

Po otrzymaniu dodatkowych wyliczeń Wydział Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 ponownie zwrócił się o analizę wniosku pod kątem kwalifikacji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko do Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko. Po analizie wyliczeń przedłożonych przez inwestora Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko przedstawił opinię, w której stwierdził, że przedmiotowego przedsięwzięcia nie można zaliczyć do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dalej: „rozporządzenie ooś”, co oznacza, że przed jego realizacją nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wobec powyższego RDOŚ w Poznaniu nie zakwalifikował planowanego przedsięwzięcia jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, natomiast uznał, że może ono oddziaływać na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka”, dlatego też zainicjował postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

2. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

W toku postępowania w sprawie wydania decyzji na podstawie art. 118 ustawy o ochronie przyrody, postanowieniem z dnia 16 października 2014 r., wydanym na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy OOS (poprzedzonym postanowieniem wydanym na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy OOS), nałożono na inwestora obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 i określono zakres tego raportu.

Następnie, po przedłożeniu przez inwestora raportu, przeprowadzono ocenę oddziaływania na obszar Natura 2000, zakończoną postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2015 r., znak: WPN-I.43.6.2015.JP.3, którym uzgodniono warunki realizacji planowanego przedsięwzięcia. Całe postępowanie zakończyło się decyzją z dnia 6 maja 2015 r., wydaną na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, którą szerzej omówiono w pkt 1. Raport w tym postępowaniu został opracowany przez zespół w składzie: prof. dr hab. Piotr Tryjanowski, dr inż. Tadeusz Mizera, dr hab. Jan Mazurkiewicz, dr inż. Aleksandra Kraśkiewicz, Jacek Więckowski oraz dr Katarzyna Krupa.

3. Ocena działań RDOŚ w Poznaniu podejmowanych w toku ww. postępowań.

a) postępowanie dotyczące warunków prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych.

W ocenie zespołu kontrolnego postępowanie to było prowadzone prawidłowo, z wyjątkiem kwestii terminowości.

Pewne wątpliwości może budzić kwestia niezakwalifikowania planowanego przedsięwzięcia jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko i wydania decyzji na podstawie art. 118 ustawy o ochronie przyrody bez wcześniejszego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy OOS planowana realizacja przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przy czym, zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 72 ust. 1 pkt 7 ustawy OOS, wydanie tej decyzji było wymagane przed uzyskaniem decyzji z art. 118 ustawy o ochronie przyrody, a zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy OOS decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołączało się do wniosku o wydanie m.in. decyzji z art. 118 ustawy o ochronie przyrody.

Wobec powyższego RDOŚ w Poznaniu był zobligowany do ustalenia, czy autoryzowane przez niego przedsięwzięcie jest przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko, które wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Należy wskazać, że RDOŚ w Poznaniu podjął stosowne działania w powyższym zakresie i poddał analizie wnioski inwestora pod tym kątem, niemniej był związany informacjami przedłożonymi przez inwestora.

Należy przy tym podkreślić, że podstawową zasadą postępowania administracyjnego jest zasada związania żądaniem strony w przypadku wszczęcia postępowania na skutek wniosku strony. Żądanie to wyznacza również stosowną normę prawa materialnego lub procesowego, która będzie miała znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego postępowania. Organ administracji żądaniem tym jest związany, gdyż tylko i wyłącznie strona składająca podanie określa przedmiot swojego żądania. Tym samym organ nie może z urzędu dokonać zmiany kwalifikacji żądania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2492/16).

RDOŚ w Poznaniu na etapie prowadzonego postępowania dot. warunków prowadzenia robót w oparciu o art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, choć mógł powziąć wątpliwości co do rzeczywistych planów inwestora, nie miał jednak podstaw do zakwestionowania charakteru planowanego obiektu. RDOŚ w Poznaniu wzywał inwestora o doprecyzowanie kwestii powierzchni przewidzianej do przekształcenia w związku z realizacją przedsięwzięcia, niemniej inwestor zadeklarował powierzchnię ok. 1,7 ha, dlatego też RDOŚ w Poznaniu nie zakwalifikował omawianego zamierzenia inwestycyjnego jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a więc wymagającego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (i w związku z tym poddał przedsięwzięcie jedynie ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000).

W dokumentacji przedstawionej przez inwestora dot. charakterystyki i sposobu wykonania inwestycji wskazano, że powierzchnia, która ulegnie przekształceniu w związku z realizacją przedsięwzięcia, wyniesie ok. 1,7 ha i będzie się ona zamykała w granicach obszaru oznaczonego w MPZP jako tereny zabudowy usługowej - usługi turystyki z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, choć jednocześnie we wniosku wskazano, że inwestycja będzie realizowana na większym terenie, tj. także na działkach o numerach ewidencyjnych 205, 124/1 i 109/1, które w MPZP nie były przewidziane pod zabudowę (w dokumentacji projektowej występują jedynie w kontekście prowadzenia przez nie przyłączy, m.in. wodociąg, linia energetyczna, co jest zgodne z MPZP).

Kwestia powierzchni planowanej inwestycji może mieć przesądzające znaczenie dla zakwalifikowania planowanej inwestycji jako wymagającej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W sytuacji bowiem gdyby obszar planowanej inwestycji był większy niż 2 ha wówczas - nawet w przypadku inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego - konieczne byłoby uzyskanie przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Gdyby zaś przyjąć, że planowana inwestycja polega na budowie hotelu, wówczas decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymagana jest gdy wielkość inwestycji przekracza 0,5 ha.

Jak już wspomniano wcześniej, RDOŚ w Poznaniu wzywał inwestora o doprecyzowanie kwestii powierzchni przewidzianej do przekształcenia w związku z realizacją przedsięwzięcia, niemniej inwestor zadeklarował powierzchnię ok. 1,7 ha, w związku z tym RDOŚ w Poznaniu nie zakwalifikował omawianego zamierzenia inwestycyjnego jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie § 3 ust. 1 pkt 53 rozporządzenia ooś, a więc wymagającego wydania decyzji

o środowiskowych uwarunkowaniach, dlatego też poddał przedsięwzięcie jedynie ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000.

Powierzchnia inwestycji przedstawiana w dokumentacji odbiega jednak znacząco od rozmiarów przedsięwzięcia, które jest obecnie realizowane (ponad 2 ha), co wynika m.in. z analizy akt sprawy oraz map dostępnych na oficjalnym portalu internetowym Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii - dalej: GUGiK (<http://geoportal.gov.pl>) oraz ogólnodostępnych systemów Google earth (<http://maps.google.pl/>). Tym samym, niezależnie od deklaracji inwestora, obecnie realizowane przedsięwzięcie należałoby zakwalifikować do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zabudowa mieszkaniowa na terenach objętych MPZP o powierzchni nie mniejszej niż 2 ha).

W kontekście kwalifikacji omawianego przedsięwzięcia bez znaczenia jest fakt, że teren wykraczający poza wskazane we wniosku ok. 1,7 ha stanowi zaplecze budowlane i po zakończeniu realizacji inwestycji zostanie rozebrane, gdyż powierzchnia przeznaczona do przekształcenia w wyniku realizacji przedsięwzięcia, która jest brana pod uwagę przy kwalifikacji, dotyczy każdego rodzaju przekształceń, zarówno długo jak i krótkookresowych. Podkreślenia bowiem wymaga, że powierzchnia przeznaczona do przekształcenia, to powierzchnia, której rzeczywisty sposób ulega zmianie w związku z realizacją przedsięwzięcia, a to dlatego, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt. 53 rozporządzenia ooś przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez obiekty budowlane oraz pozostałą powierzchnię przeznaczoną do przekształcenia w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Stąd też przez „*powierzchnię przeznaczoną do przekształcenia*” rozumie się powierzchnię terenu, której rzeczywisty sposób zagospodarowania ulegnie zmianie w związku z realizacją przedsięwzięcia i mogą to być zmiany krótko, bądź długoterminowe. Przedsięwzięcia, które opisywane są za pomocą „*powierzchni przeznaczonej do przekształcenia*” to różnego rodzaju zabudowy z towarzyszącą im infrastrukturą. Pomijając budowle wymienione w pierwszej części definicji „*powierzchni zabudowy*”, za powierzchnię przeznaczoną do przekształcenia należy uznać tę powierzchnię, która ulega zmianie w związku z realizacją przedsięwzięcia. Należy wliczyć tu m. in. powierzchnię parkingów, dróg dojazdowych, chodników, placów budowy, placów składowych, podjazdów, ramp, inne powierzchnie utwardzone czy płyty roślinności, które zostaną usunięte, a teren urządzony zgodnie z wolą inwestora (np. usunięcie zadrzewień, zakrzewień, czy zbiorowisk murawowych lub łąkowych).

Wobec powyższego należy uznać, że inwestor w złożonej do RDOŚ w Poznaniu dokumentacji nie określił faktycznej powierzchni planowanej do przekształcenia w związku z realizacją przedsięwzięcia, przez co uniknął jego kwalifikacji jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Podobnie w dokumentacji dot. wydania pozwolenia na budowę złożonej do organu architektoniczno-budowlanego inwestor nie zamieścił informacji na temat lokalizacji i powierzchni zaplecza budowy, tym samym unikając konieczności dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako jednego z załączników wniosku o pozwolenie na budowę.

W ocenie zespołu kontrolującego inwestor, składając oświadczenia w toku postępowania w sprawie wydania decyzji na podstawie art. 118 ustawy o ochronie przyrody, nie przedstawił całościowej informacji co do skali koniecznych przekształceń powierzchni w związku z realizacją planowanego przedsięwzięcia. **Powyższe może być podstawą do wznowienia postępowania zakończonego decyzją RDOŚ w Poznaniu z dnia 6 maja**

2015 r. w oparciu o przesłankę z art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, z późn. zm.), dalej: „Kpa”, zgodnie z którym w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe, albo w oparciu o art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, zgodnie z którym wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję.

b) ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

Warunkiem autoryzacji przedmiotowego przedsięwzięcia był brak jego znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka”. Po analizie dokumentacji zgromadzonej w toku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, należy stwierdzić, że budzi ona pewne wątpliwości.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, przygotowany na zlecenie inwestora, zawiera niewystarczające do dokonania poprawnej oceny informacje o występowaniu gatunków ptaków będących przedmiotem ochrony w obszarze Natura 2000 „Puszcza Notecka”, a analiza oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jest zbyt pobieżna i nie uwzględnia wszystkich aspektów związanych z możliwymi negatywnymi skutkami inwestycji na obszar Natura 2000. Nadto raport nie zawiera informacji dotyczących metodyki badań terenowych, na których oparli się autorzy raportu.

Wyraźnego podkreślenia wymaga jednak fakt, że kwestia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 ma charakter ekspercki i uznaniowy. Jednocześnie należy wskazać, że omówione powyżej nieprawidłowości w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 nie mają charakteru rażącego i w związku z tym nie mogą stanowić przesłanki do podważenia prawidłowości rozstrzygnięć RDOŚ w Poznaniu.

Należy podkreślić, że ocena wpływu inwestycji na obszar Natura 2000 nie jest oparta na konkretnych zakazach, a jedynie na zbadaniu wpływu planowanej inwestycji na obszar Natura 2000. W związku z tym na obszarach Natura 2000 teoretycznie mogą powstawać różnego rodzaju inwestycje, które nie będą wywoływały znaczącego negatywnego wpływu na obszar. Nawet negatywny wpływ inwestycji na obszar Natura 2000 nie stanowi przeszkody do jej realizacji, gdyż dopiero znacząco negatywny wpływ uniemożliwia realizację planowanej inwestycji. Zatem wskazane powyżej braki i uchybienia w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 nie muszą skutkować wadliwością samej oceny wpływu inwestycji na obszar Natura 2000.

Jak wynika z wyjaśnień ustnych złożonych przez pracowników RDOŚ w Poznaniu, m.in. Pana Jacka Przygodzkiego oraz Panią Miłostawę Olejnik, raport przedłożony przez inwestora sporządzony został przez osoby będące pracownikami jednostki badawczej prowadzącej obserwacje na przedmiotowym terenie w sposób ciągły. Raport stanowi w sprawie materiał dowodowy i jako taki podlega oczywiście ocenie organu prowadzącego postępowanie, jednak nie może to być ocena dowolna. W związku z tym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu w celu podważenia ustaleń raportu musiałby oprzeć się na innym materiale dowodowym, z którego wynikałyby przeciwne ustalenia.

Nadto należy zwrócić uwagę, iż, jak wynika z wyjaśnień zawartych w piśmie RDOŚ w Poznaniu z dnia 17 sierpnia 2018 r., znak: WPN-I.43.68.2018.JD.1, „*poziom rozpoznania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Notecka PLB300015 w momencie analizowania przedmiotowej inwestycji był wysoki, a wiedza w tym temacie aktualna*”, co wynikało m.in. z faktu, że „*dla obszaru (...) ustanowiono plan zadań ochronnych (...), nad którego projektem prowadzono prace od 2012 do 2014 r.*”, a „*koordynatorem PZO i autorem projektu był pracownik Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Poznaniu*”.

Z wyżej oznaczonego pisma wynika również, że RDOŚ w Poznaniu posiadał wiedzę dotyczącą walorów przyrodniczych terenu, na którym planowano realizację przedmiotowej inwestycji (w szczególności w zakresie występowania gatunków ptaków stanowiących przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 „Puszcza Notecka”), pochodzącą z innych, niż raport, źródeł. RDOŚ w Poznaniu dysponował bowiem opracowaniem pt. „*Inwentaryzacja ornitologiczna obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 PLB300015 Puszcza Notecka. Raport roboczy Biura Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Poznaniu, wykonany na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*” (BULiGL 2010), ekspertyzą do planu zadań ochronnych dla obszaru specjalnej ochrony ptaków „Puszcza Notecka” PLB300015 (Empeko 2012 r.), informacjami o rozmieszczeniach stref ochrony ostoi, miejscach rozrodu i regularnego przebywania ptaków w Puszczy Noteckiej oraz programem ochrony przyrody do planu urządzania lasu nadleśnictwa Oborniki na lata 2012 - 2021. RDOŚ w Poznaniu podkreślił również, iż w toku prowadzonego postępowania ocenowego posiłkowano się również wiedzą innych pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu, specjalizujących się w zagadnieniach ornitologicznych i biorących udział w sporządzaniu planu zadań ochronnych dla przedmiotowego obszaru (Julian Dereziński - ornitolog, koordynator pzo, dr Jerzy Ptaszyk - Regionalny Konserwator Przyrody).

Z powyższego wynika, iż stanowisko dotyczące braku znaczącego negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka” zostało zajęte nie tylko na podstawie informacji zawartych w raporcie, ale również w oparciu o szeroką wiedzę specjalistyczną RDOŚ w Poznaniu w zakresie całego analizowanego obszaru Natura 2000. Należy przy tym podkreślić, iż nie ma podstaw do zakwestionowania prawidłowości ww. stanowiska RDOŚ w Poznaniu, a wątpliwości dotyczące trafności dokonanej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 „Puszcza Notecka” wynikały z braku wyczerpującego wyjaśnienia przestanek, którymi kierował się Organ wydając rozstrzygnięcie w sprawie, w uzasadnieniu kontrolowanego postanowienia.

Należy wyjaśnić, iż postanowienia dotyczące uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia wydawane w trybie art. 98 ustawy OOS wymagają dokładnego i niebudzącego wątpliwości wyjaśnienia wszystkich aspektów sprawy, gdyż rozstrzygnięcia tam zawarte należą często do zagadnień specjalistycznych, nieznanymi szerszemu gronu społeczeństwa. Nadto, zgodnie z art. 107 § 3 w związku z art. 126 Kpa, uzasadnienie faktyczne postanowienia powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej postanowienia, z przytoczeniem przepisów prawa. Motywy postanowienia „*winy odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowania*”

prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej” - za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 stycznia 2009 r., sygn. akt: II SA/Wa 1245/08. Uzasadnienie analizowanego postanowienia RDOŚ w Poznaniu jest lakoniczne i ogólnikowe, jednakże nie stanowi to podstawy do zakwestionowania prawidłowości przeprowadzonej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Podsumowując, należy uznać, iż stanowisko RDOŚ w Poznaniu odnośnie braku znaczącego negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jest co do zasady prawidłowe, mimo wskazanych powyżej uchybień proceduralnych.

V. ZALECENIA POKONTROLNE

W związku z tym, że przedmiotowe przedsięwzięcie jest przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko realizowanym bez uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co nie zostało uwzględnione w procesie autoryzacji przedmiotowego przedsięwzięcia z uwagi na wprowadzenie w błąd co do faktycznej powierzchni, która ulegnie przekształceniu w związku z realizacją przedsięwzięcia (która jest większa niż 2 ha), RDOŚ w Poznaniu powinien wznowić postępowanie zakończone decyzją z dnia 6 maja 2015 r., znak: WPN-I.670.38.2014.JP.7, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 albo 145 § 1 pkt 5 Kpa.

Dodatkowo należy wskazać, że w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko i ocen oddziaływania na obszar Natura 2000 RDOŚ w Poznaniu powinien dogłębniej weryfikować raporty o oddziaływaniu na środowisko/na obszar Natura 2000 pod kątem zawartej w nich metodyki inwentaryzacji prowadzonych przez autorów. W sytuacji braku pewności, co do źródła danych zawartych w raporcie organ powinien wzywać inwestora do przedłożenia stosownych wyjaśnień i uzupełnień. Dodatkowo wszelkie ustalenia istotne dla sprawy powinny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniach rozstrzygnięć. Zgodnie z art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie faktyczne postanowienia powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej postanowienia, z przytoczeniem przepisów prawa. Ponadto wszystkie dowody zgromadzone w sprawie powinny zostać ocenione z zachowaniem zasady zawartej w art. 80 Kpa, zaś ocena ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu postanowienia.

p.o. Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska

Andrzej Szweja-Lewandowski
.....
(podpis kierownika jednostki kontrolującej)