



Warszawa, dnia 2 września 2014 r.

GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-oaI.070.166.2013.mko.1

**Regionalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
w Warszawie**

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 kwietnia 2013 r., znak: WOOŚ-II.4233.11.2013.DF, w sprawie własności rzeczowej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Przebudowa wału przeciwpowodziowego kl. II w km 23+040 – 35+000 prawobrzeżnej doliny Wisły na odcinku Bączki – Antoniówka Świerzowska, gm. Maciejowice, pow. garwoliński” Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska informuje, że nie może zająć stanowiska w przedłożonej sprawie ze względu na przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, z których wynika, że organ wyższego stopnia może ingerować w bieg sprawy wyłącznie poprzez wydawanie rozstrzygnięć administracyjnych w postępowaniu odwoławczym lub nadzorczym.

Mając powyższe na uwadze, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przedstawia następujące stanowisko dotyczące własności rzeczowej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. *o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, dalej specustawa powodziowa*.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, dalej *ustawa ooś*, organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów *specustawy powodziowej* jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Wątpliwości budzi natomiast właściwość tego organu w przypadku przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów tej ustawy. Wynika to z brzmienia art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. h *ustawy ooś*, który w swojej treści pomija lit. „i” omawianego artykułu, co może sugerować, że organem właściwym rzeczowo do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla powyższych przedsięwzięć będzie organ gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta).

W celu wyjaśnienia tej wątpliwości należy przede wszystkim odwołać się do *specustawy powodziowej*. Ustawa ta, zgodnie z zawartym w niej art. 1, określa szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz organy właściwe w tych sprawach, jednak nie zawiera w swej treści definicji legalnej „inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych”. Wykładnia językowa powyższego przepisu nie zawęża jednoznacznie tych inwestycji wyłącznie do budowy nowych budowli przeciwpowodziowych. Wydaje się zatem, zgodnie z zasadą nakazującą wykładnię literalną przepisów prawnych, że inwestycje te mogą również obejmować rozbudowę, odbudowę, przebudowę, remont oraz inne roboty budowlane wykonywane na istniejących już budowlach przeciwpowodziowych.

Jako argument na potwierdzenie powyższego stanowiska przywołać trzeba przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*. Zgodnie z § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 2 powyższego rozporządzenia rozbudowa, przebudowa lub montaż przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu traktowane są jako przedsięwzięcia mogące odpowiednio zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w związku z czym w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oceniane są jako odrębne przedsięwzięcia.

Odwołać się również należy do wykładni celowościowej, zgodnie z którą interpretując przepisy prawne należy brać pod uwagę cel regulacji prawnej (*ratio legis*). *Specustawa powodziowa* stanowi akt zawierający szczególne regulacje prawne dotyczące uzyskiwania rozstrzygnięć administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia robót budowlanych przy realizacji inwestycji, których zadaniem jest ochrona życia ludzi oraz zabezpieczenie dóbr materialnych przed okresowo występującymi powodziąmi. Nie bez znaczenia dla tej ochrony, poza realizacją nowych budowli przeciwpowodziowych, jest również rozbudowa, odbudowa, przebudowa itp. budowli już istniejących, bowiem często utrzymanie lub zwiększenie skuteczność tych obiektów, a także bezpieczeństwo ich funkcjonowania, uzależnione są od wykonania dodatkowych robót budowlanych. Zatem zasadnym i celowym wydaje się procedowanie przy realizacji tych robót w oparciu o przepisy *specustawy powodziowej*. Ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dla ludności inwestycje z zakresu budowli przeciwpowodziowych powinny być realizowane szybko, bez zbędnych formalności i utrudnień, jednakże, z drugiej strony, w sposób ograniczający ich negatywny wpływ na środowisko do minimum. Głównym celem *specustawy powodziowej* jest wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Uzasadnienie projektu ustawy, System Informacji Prawnej LEX). Jednym z tych rozwiązań jest ustanowienie, na mocy art. 35 pkt 6 powyższej ustawy (wprowadzającego zmianę do *ustawy o.o.s.*), regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć będących inwestycją w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Podkreślić tutaj należy, że *specustawa powodziowa* nie różnicuje organu administracji publicznej właściwego w sprawie w zależności od tego, czy mamy do czynienia z realizacją nowej budowli przeciwpowodziowej czy zmianą bądź rozbudową już istniejącej. Natomiast wprowadzenie takiego rozróżnienia poprzez zawężającą

wykładnię art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. h *ustawy oos*, tj. ograniczenie własności rzeczowej regionalnego dyrektora ochrony środowiska wyłącznie do nowych budowli przeciwpowodziowych, byłoby sprzeczne z wykładnią celowościową *specustawy powodziowej*. W szczególności prowadziłoby to do wydłużenia i skomplikowania postępowań administracyjnych w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegających na zmianie lub rozbudowie budowli przeciwpowodziowych, bowiem istniałaby wówczas konieczność uzyskiwania przez organ gminy opinii i uzgodnień regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ponadto brak jest jakichkolwiek przesłanek, które uzasadniałyby celowość i sens wyłączenia z katalogu przedsięwzięć wymienionych w art. 75 ust. 1 *ustawy oos* przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie inwestycji z zakresu budowli przeciwpowodziowych, w sytuacji, gdy w przypadku zmiany lub rozbudowy pozostałych przedsięwzięć wymienionych w przepisie organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Mając powyższe na uwadze i powracając do art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i *ustawy oos*, który stanowi, że regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów *specustawy powodziowej*, zasadnym wydaje się przyjęcie, że własność ta dotyczy zarówno realizacji nowych budowli przeciwpowodziowych, jak i planowanych zmian bądź rozbudowy budowli już istniejących. Zatem brak ujęcia tych inwestycji w przepisie art. 75 ust. 1 lit. h *ustawy oos* – poprzez nieumieszczenie w jego treści lit. „i” – nie powinien skutkować brakiem własności regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na zmianie bądź rozbudowie istniejących budowli przeciwpowodziowych.

Wyrażone w niniejszym piśmie stanowisko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska znajduje potwierdzenie w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OW 23/12, dotyczącym sporu kompetencyjnego, co do własności organu administracji publicznej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia realizowanego w oparciu o przepisy *specustawy powodziowej*, a polegającego na remoncie i przebudowie koryta cieku wraz ze zbiornikiem retencyjnym. Co prawda w orzeczeniu tym Naczelny Sąd Administracyjny nie dokonuje szczegółowej wykładni art. 75 ust. 1 pkt 1 lit i *ustawy oos*, jednak wskazuje regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako organ właściwy w sprawie.

Ponadto wpływ na odmienną niż wskazana w publikacji Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska pt.: „Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko” wykładnię omawianego przepisu miało postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II OW 186/12, dotyczące własności rzeczowej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji związanej z obsługą ruchu lotniczego. Naczelny Sąd Administracyjny w powyższym postanowieniu stwierdził, że inwestycja obejmująca urządzenie bądź obiekt do obsługi ruchu lotniczego

planowany do realizacji na terenie lotniska użytku publicznego stanowi przedsięwzięcie polegające na realizacji inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego i wskazał regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako organ właściwy w sprawie.

Jednocześnie informuję, że niniejsze pismo nie stanowi oficjalnej wykładni prawa i nie jest wiążące dla organów administracji orzekających w sprawach indywidualnych.

GENERALNY DYREKTOR
OCHRONY ŚRODOWISKA

Michał Kiszczyński

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku
2. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
3. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku
4. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim
5. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach
6. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach
7. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie
8. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie
9. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi
10. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie
11. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu
12. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu
13. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie
14. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie
15. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu