

REGIONALNA DYREKCJA  
OCHRONA ŚRODOWISKA W BYDGOSZCZY

Wpłynęło. 2015 -03- 16

Nr ..... 720 .....

Sopot, dnia 16 marca 2015 r.

**DORĘCZONO  
OSOBIŚCIE**

**Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska  
w Bydgoszczy  
ul. Dworcowa 81, 85-009 Bydgoszcz**

**Wnioskodawca: Gmina Miasta Włocławek**  
reprezentowana przez pełnomocnika  
Janusza Granatowicza  
ul. Raclawicka 14  
81-737 Sopot

**Sygn. sprawy - W00.4233.1.2015.KŚ**

**Dot. Postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.:  
„Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w rejonie stopnia wodnego Włocławek przy wykorzystaniu  
energii wody oraz poprawie potencjału ekosystemów wodnych i od wód zależnych”**

**PISMO W TOKU POSTĘPOWANIA**

**UZUPEŁNIENIE BRAKÓW WNIOSKU**

Działając w imieniu Wnioskodawcy, na podstawie pełnomocnictwa złożonego do akt sprawy wraz z wnioskiem z dnia 27 lutego 2015 roku, wykonując wezwanie do usunięcia braków z dnia 9 marca 2015 roku, doręczone na adres Wnioskodawcy dnia 10 marca 2015 roku,

- 1) składam wraz z niniejszym pismem załącznik graficzny przedstawiający zasięg oddziaływania przedsięwzięcia, zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2014 r., poz. 1235, ze zm.),
- 2) wskazuję adres do korespondencji:  
Janusz Granatowicz  
pełnomocnik  
Gminy Miasta Włocławek  
ul. Raclawicka 14  
81-737 Sopot

Jednocześnie odnosząc się do żądania uzupełnienia braków w pozostałym zakresie wskazanym w piśmie z dnia 9 marca 2015 roku wyjaśniam, co następuje:

- I. ad. 1 i 2 wezwania - wykaz działek pod przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz wykaz działek obejmujących obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie

W postępowaniu toczącym się w przedmiotowej sprawie brak jest podstaw do żądania od Wnioskodawcy przedłożenia wykazów, o których mowa w pkt 1 i 2 wezwania do uzupełnienia braków. Żądanie przedłożenia wykazu działek pod przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz wykazu działek obejmujących obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie nie znajduje bowiem uzasadnienia w świetle 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 (tj. Dz.U. z 2013, poz. 1235 z póź. zm.) i jako takie jest bezprzedmiotowe.

Zgodnie z treścią art. 74 pkt. 1 c 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 o Środowisku”) jeżeli liczba stron w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 20, dla przedsięwzięć wymagających koncesji lub decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4-5 Ustawy, oraz przedsięwzięć dotyczących urządzeń piętrzących I, II i III klasy budowli, nie wymaga się wypisu z rejestru, o którym mowa w ust. 1 pkt 6.

Przedsięwzięcie, którego dotyczy wniosek z dnia 27 lutego 2015 r., spełnia przesłanki dla zastosowania w stosunku do niego wskazanego powyżej zwolnienia, a w konsekwencji wniosek nie wymaga przedłożenia wypisów z rejestru gruntów obejmujących przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmujących obszar na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.

Z dołączonej do wniosku dokumentacji, a także z załączonego do niniejszego pisma załącznika graficznego przedstawiającego zasięg oddziaływania przedsięwzięcia wynika, że liczba stron postępowania zdecydowanie przekroczy 20. Na załączonej do wniosku mapie sytuacyjno-wysokościowej szczegółowo można zidentyfikować przebieg granic terenu, którego dotyczy wniosek oraz obszaru, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Na podstawie rozpoznania przeprowadzonego przez Wnioskodawcę wynika, że przedsięwzięcie oddziaływać będzie bezpośrednio lub pośrednio na ponad 5500 działek.

Ponadto projektowany stopień wodny został zaliczony do I klasy ważności budowli hydrotechnicznych według rozporządzenia Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2007 nr 86 poz. 579). Klasa obiektu została określona w oparciu o kryterium wielkości przewidywanej pojemności zbiornika powstałego w wyniku spiętrzenia.

Zgodnie z załącznikiem nr 2 niniejszego rozporządzenia, jeśli pojemność zbiornika jest większa od 50 mln m<sup>3</sup>, głównej budowli piętrzącej wody tego zbiornika nadaje się klasę I.

II. ad. 5 wezwania - wykazanie, że Gmina Miasto Włocławek jest legitymowana do złożenia wniosku

Na wstępie wskazać należy, że szczegółowe zasady i warunki przygotowywania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych określone zostały w ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2010 r., nr 143 poz. 963, ze zm.) – dalej „Specustawa”. Zgodnie bowiem z treści art. 2 pkt. 2 Specustawy przez inwestora rozumie się regionalny zarząd gospodarki wodnej, urząd morski, marszałka województwa działającego w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa oraz wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, województwo, powiat, gminę lub partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 , z późn. zm.), realizujących inwestycję.

Zatem z powyższego przepisu wynika wprost, że inwestorem w rozumieniu tej ustawy może być również gmina. Oznacza to, że gmina może podjąć działania zmierzające do przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, a w szczególności może w tym celu wystąpić do wojewody o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji - art. 4 ust. 1 Specustawy.

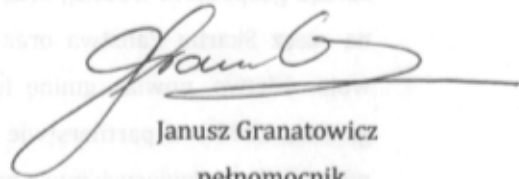
Wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji musi zawierać elementy wskazane w art. 6 ust. 1 Specustawy, do których należy m.in. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – dalej „Decyzja Środowiskowa” - wydana zgodnie z Ustawą o Środowisku. Decyzja Środowiskowa musi być ostateczna, ponieważ dopiero wtedy staje się wykonalna, a przez to wiążąca w zakresie zawartego w niej rozstrzygnięcia.

We wniosku z dnia 27 marca 2015 roku wskazano m.in. jakie główne cele ma spełnić przedsięwzięcie objęte wnioskiem, tj. zapewnienie trwałego bezpieczeństwa stopnia wodnego Włocławek, a co za tym idzie zwiększenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego terenów położonych poniżej obecnego stopnia wodnego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej. Realizacja przedsięwzięcia objętego wnioskiem z dnia 27 lutego 2015 r. wchodzi zatem w zakres zadań własnych gminy.

Uznać zatem należy, że Gmina Miasto Włocławek, jako jednostka samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem o wydanie Decyzji Środowiskowej dotyczącej inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych na podstawie Specustawy w związku z Ustawą o Środowisku.

Mając na uwadze powyższe braki zostały przez Wnioskodawcę usunięte w związku z czym wniosek z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w rejonie stopnia wodnego Włocławek przy wykorzystaniu energii wody oraz poprawie potencjału ekosystemów wodnych i od wód zależnych” powinien być rozpoznany zgodnie z jego treścią.



Janusz Granatowicz  
pełnomocnik

**Załączniki:**

- załącznik graficzny przedstawiający zasięg oddziaływania przedsięwzięcia,
- opinia prawna kancelarii Clifford Chance z dnia 11 marca 2015 r.,
- odpis pisma wraz z załącznikami.

ODBIORCA	Janusz Granatowicz (pełnomocnik Prezydenta Miasta Włocławek)	DATA	11 marca 2015 r.
KOPIA DO	-	NUMER SPRAWY	-
NADAWCA	dr Piotr Bogdanowicz	WEW.	22 429 9528

## REALIZOWANIE PRZEZ GMINĘ INWESTYCJI W ZAKRESIE BUDOWLI PRZECIWPOWODZIOWYCH

### 1. WPROWADZENIE

Niniejszą opinię ("**Opinia**") przygotowaliśmy w związku z zamiarem realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowej, w trakcie której Gmina Miasto Włocławek ("**Gmina**") wystąpi z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ("**Decyzja Środowiskowa**"), a następnie przeniesie uzyskaną decyzję na podmiot (spółkę celową, podmiot wybrany w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego), który będzie realizował inwestycję.

### 2. STAN FAKTYCZNY

- 2.1 Realizacja przedsięwzięcia polegającego na budowie nowego stopnia wodnego na rzece Wiśle poniżej Włocławka ("**Nowy Stopień**") wraz z infrastrukturą towarzyszącą ma na celu zapewnienia bezpieczeństwa istniejącego stopnia wodnego we Włocławku oraz zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego Miasta Włocławek i terenów wokół przyszłej inwestycji ("**Przedsięwzięcie**").
- 2.2 W ramach Przedsięwzięcia, jako część składowa Nowego Stopnia, może zostać wybudowana elektrownia wodna na Wiśle poniżej Włocławka.

### 3. PYTANIE

W stanie faktycznym wskazanym w punkcie 2 powyżej zostaliśmy poproszeni o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 3.1.1 Czy Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może ubiegać się o wydanie Decyzji Środowiskowej na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, a następnie przenieść ją bez żadnego ryzyka na podmiot prywatny?

3.1.2 Czy Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może realizować zadanie polegające na budowie Nowego Stopnia?

#### 4. ODPOWIEDŹ

W związku z powyższym stwierdzamy, co następuje:

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem o wydanie Decyzji Środowiskowej na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych w związku z ustawą 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. W przypadku uzyskania Decyzji Środowiskowej, Gmina będzie uprawniona do przeniesienia Decyzji Środowiskowej – w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – na podmiot prywatny. W szczególności, przeniesienie takie nie będzie mogło stanowić zarzutu naruszenia przez Gminę przepisów o finansach publicznych.

Naszym zdaniem, Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może realizować zadanie polegające na budowie Nowego Stopnia w ramach zadań własnych gminy polegających na ochronie przeciwpowodziowej, realizowanych w oparciu o ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Zadania te mają charakter fakultatywny, ale pozostają zadaniami własnymi gminy. Kompleksowa realizacja Przedsięwzięcia, po uzyskaniu Decyzji Środowiskowej, będzie jednak wymagała zawarcia porozumień z organami administracji publicznej, a w szczególności z właściwym Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej.

#### 5. UZASADNIENIE

##### 5.1 *Ubieganie się przez Gminę o Decyzję Środowiskową na podstawie Specustawy*

5.1.1 Zgodnie z art. 1, ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych ("Specustawa") określa, między innymi, szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>1</sup>. Specustawa składa się z czterech rozdziałów:

<sup>1</sup> Trafnie zauważa M. Wolanin, że "posłużenie się przez ustawodawcę w art. 1 pojęciem 'inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych' nie wskazuje, czy oznacza to jedynie realizację nowych obiektów budowlanych,



przepisów ogólnych (Rozdział 1), przepisów obejmujących "przygotowanie do realizacji inwestycji" (Rozdział 2), przepisów określających zasady "nabywania nieruchomości w związku z realizacją inwestycji" (Rozdział 3) oraz przepisów zmieniających, przepisu przejściowego i końcowego (Rozdział 4).

5.1.2 I tak, w ramach przepisów ogólnych, w Specustawie definiuje się **"budowę przeciwpowodziową"**, przez które należy rozumieć, między innymi, "stopnie wodne wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie" (art. 2 pkt 1), oraz wskazuje, kto może być **inwestorem inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych** (art. 2 pkt 2). Wśród wielu podmiotów art. 2 pkt 2 Specustawy wymienia, między innymi, **gminę**.

5.1.3 Powyższe oznacza, że Gmina może podjąć działania zmierzające do **przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych**. W szczególności, w tym celu może wystąpić do wojewody o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji (art. 4 ust. 1 Specustawy). Decyzja taka jest bowiem wydawana na wniosek inwestora, którym – jak wskazano powyżej – jest m.in. gmina.

5.1.4 Wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji musi zawierać niezbędne elementy i jego załączniki, które wyszczególniono w art. 6 ust. 1 Specustawy. W rezultacie, inwestor musi dołączyć do wniosku także Decyzję Środowiskową. Decyzja ta musi być ostateczna, ponieważ dopiero wtedy staje się wykonalna, a przez to wiążąca w zakresie zawartego w niej rozstrzygnięcia<sup>2</sup>.

5.1.5 Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 9 Specustawy, Decyzja Środowiskowa powinna zostać wydana zgodnie z ustawą 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 ("**Ustawa o Środowisku**"), z zastrzeżeniem art. 17 Specustawy, który zawiera szczególne rozwiązania, między innymi przewidujące, że termin wydania decyzji wynosi 45 dni od dnia złożenia wniosku.

5.1.6 Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że **Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem o wydanie Decyzji**

---

*czy także wykonywanie innych robót budowlanych wobec już istniejących obiektów wymienionych w art. 2 ust. 1 [Specustawy]"; tenże, Wybrane zagadnienia Specustawy przeciwpowodziowej, cz. I, "Nieruchomości" 2011, nr 3, s. 3.*

<sup>2</sup> M. Wolanin, *Wybrane zagadnienia Specustawy przeciwpowodziowej, cz. II, "Nieruchomości" 2011, nr 4, s. 8.*

Środowiskowej dotyczącej inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych na podstawie Specustawy w związku z Ustawą o Środowisku. Podkreślenia wymaga, iż wystąpienie o wydanie Decyzji Środowiskowej, a nawet jej uzyskanie, **nie obliuguje Gminy do realizacji inwestycji wskazanej we wniosku o wydanie Decyzji Środowiskowej**. Jak wskazano powyżej, w zamyśle ustawodawcy czynności te stanowią dopiero **etap przygotowawczy w procesie realizacji inwestycji**. Uzyskanie Decyzji Środowiskowej może służyć ocenie prawnej i faktycznej możliwości, celowości i kosztów takiej inwestycji.

## 5.2 *Przeniesienie Decyzji Środowiskowej*

- 5.2.1 Zgodnie z art. 72a ust. 1 Ustawy o Środowisku, regionalny dyrektor ochrony środowiska jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której Decyzja Środowiskowa została wydana, do jej przeniesienia na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w Decyzji Środowiskowej. W związku z tym, iż powyższe postanowienie nie wprowadza żadnych ograniczeń, z których wynikałby zakaz przenoszenia prawa do Decyzji Środowiskowej na inny podmiot w zakresie planowanego przedsięwzięcia (jeśli przyjmuje on warunki w niej zawarte), należy uznać, że przy spełnieniu ustawowych przesłanek, **z formalnego punktu widzenia, dopuszczalna jest cesja Decyzji Środowiskowej na inny podmiot, w tym podmiot prywatny**.
- 5.2.2 W doktrynie wskazuje się, naszym zdaniem trafnie, że Decyzja Środowiskowa może być przeniesiona również częściowo, jeżeli tylko odnosiłoby się to do wyodrębnionych fragmentów przedsięwzięcia, które mogłyby samodzielnie funkcjonować<sup>3</sup>.
- 5.2.3 Okoliczność, iż Decyzja Środowiskowa została uzyskana w trybie Specustawy w związku z Ustawą o Środowisku pozostaje bez znaczenia dla powyższej konkluzji. Oznacza to, że **Gmina będzie uprawniona do przeniesienia – w trybie Ustawy o Środowisku – Decyzji Środowiskowej dotyczącej inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych na podmiot prywatny**.
- 5.2.4 W szczególności, w naszej ocenie, takie przeniesienie Decyzji Środowiskowej nie będzie mogło stanowić zarzutu naruszenia przez Gminę przepisów o finansach publicznych i rodzić odpowiedzialności z tytułu naruszenia

<sup>3</sup> Tak K. Gruszecki, *Komentarz do 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*, Warszawa 2013 (wersja elektroniczna), komentarz do art. 72a.



dyscypliny finansów publicznych. **Po pierwsze**, jak wskazano powyżej, przepisy wprost zezwalają Gminie na takie działanie. **Po drugie**, w przypadku gdyby Gmina podjęła współpracę z inwestorem, nie ponosiłaby wówczas żadnych wydatków związanych, przykładowo, z przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do wystąpienia z wnioskiem o wydanie Decyzji Środowiskowej.

### 5.3 Budowa Nowego Stopnia przez Gminę

5.3.1 Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ("USG"), do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy gospodarki wodnej (pkt 1) i ochrony przeciwpowodziowej (pkt 14). Ze względu na ogólny charakter wskazanych zadań, zasady i sposób ich wykonywania przez gminy unormowane są na ogół w odrębnych aktach prawnych<sup>4</sup>, w których z punktu widzenia przedmiotu niniejszej analizy należy wyróżnić, w szczególności, ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne ("Prawo Wodne") oraz Specustawę.

5.3.2 Warto podkreślić, że w ocenie szeroko pojętych organów administracji publicznej **podjęcie przez gminę działań związanych z ochroną przeciwpowodziową stanowi zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, należy bowiem do kategorii zadań własnych gminy, i dotyczy w równym stopniu walki z istniejącym żywiołem (ochrona bierna), jak i dokonywania wszelkich czynności przeciwdziałających powodzi (ochrona czynna)**<sup>5</sup>. Jednocześnie wskazuje się, że utrzymywanie (remonty, konserwacje, udrożnienia) wód i urządzeń melioracji wodnych podstawowych, planowanie i nadzorowanie tych prac oraz ich rozliczanie, a także sporządzenie określonej dokumentacji należy już do administratora pełniącego funkcję właścicielską. Z kolei w przypadku inwestycji obejmujących budowę przeciwpowodziowe zwraca się uwagę, że mogą być one realizowane przez gminę, ale po uprzednim zawarciu porozumienia z organami administracji publicznej, ustawowo odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpowodziową, w tym budowę, modernizację oraz utrzymanie urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią. **Zadanie takie należy bowiem traktować jako zadanie jednostki**

<sup>4</sup> Por. A. Szewc, *Komentarz do art. 7 [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, wersja elektroniczna.

<sup>5</sup> Tak Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w ramach wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych z dnia 16 sierpnia 2010 r.; dostępne w wersji elektronicznej pod następującym adresem: [http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dok\\_wyjasnienia/73001210.pdf](http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dok_wyjasnienia/73001210.pdf).

samorządu terytorialnego o charakterze fakultatywnym<sup>6</sup>, tj. określone w art. 7 ust. 2 USG, niemniej pozostające ciągle zadaniem własnym gminy.

5.3.3 Pragniemy podkreślić, że powyższe ma znaczenie wyłącznie z perspektywy sposobu realizacji Przedsięwzięcia, ale już nie samego uprawnienia Gminy do realizacji Przedsięwzięcia, a tym bardziej podejmowania czynności w ramach jego fazy przygotowawczej (por. rozważania w pkt 5.1 i 5.2 powyżej).

5.3.4 Odnosząc się do fazy realizacyjnej, warto na wstępie zwrócić uwagę, że wspomniane powyżej Prawo Wodne oraz Specustawa posługują się własnymi, niespójnymi definicjami, co w praktyce może powodować wiele trudności interpretacyjnych<sup>7</sup>.

5.3.5 Przykładowo, w art. 9 ust. 1 pkt 19) Prawa Wodnego definiuje się pojęcie "urządzeń wodnych" jako urządzeń służących kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich. Wśród tych budowli wymienia się między innymi:

- (a) **budowle:** piętrzące, upustowe, **przeciwpowodziowe** i regulacyjne, a także poldery przeciwpowodziowe, kanały i rowy,
- (b) zbiorniki, obiekty zbiorników i **stopni wodnych**.

5.3.6 Powyższe może wskazywać, że na gruncie Prawa Wodnego zarówno budowle przeciwpowodziowe, jak i stopnie wodne są urządzeniami wodnymi, ale stopnie wodne niekoniecznie muszą być budowlami przeciwpowodziowymi.

5.3.7 Podobnie stanowi art. 71 ust. 1 Prawa Wodnego, który budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe zalicza do **urządzeń melioracji wodnych podstawowych** i wymienia **obok** (a więc jedynie jako przykłady urządzeń melioracji wodnych podstawowych) budowli piętrzących, budowli upustowych oraz obiektów służących do ujmowania wód, **stopni wodnych**,

<sup>6</sup> Por. przypis 5.

<sup>7</sup> Na co zresztą zwracano uwagę w toku postępowania legislacyjnego; por. m.in. E. Berkowska, M. Bajor-Stachańczyk, *Opinia prawna i merytoryczna do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych z dnia 17 czerwca 2010 r. (druk sejmowy nr 3131)*, "Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2010, nr 3, s. 100-101. Autorki zwracały m.in. uwagę, że Specustawa nie kategoryzuje budowli i urządzeń, nie rozdziela kompetencji poszczególnych organów i nie dookreśla używanych zwrotów ani nie odsyła do innych ustaw (w szczególności Prawa Wodnego), które by takie definicje zawierały.

zbiorników wodnych, kanałów, wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, itd.

5.3.8 Z drugiej strony, art. 88a ust. 1 Prawa Wodnego stanowi, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Zestawienie tego przepisu ze wskazanymi powyżej przepisami Prawa Wodnego może prowadzić do wniosku, iż na gruncie Prawa Wodnego stopień wodny nie stanowi budowli przeciwpowodziowej, zatem jego budowa nie wchodzi w zakres ochrony ludzi i mienia przed powodzią. W rezultacie, na podstawie Prawa Wodnego, Gmina nie byłaby uprawniona do budowania Nowego Stopnia w ramach zadań związanych z ochroną przed powodzią<sup>8</sup>. Na marginesie można wskazać, że wśród środków, które Prawo Wodne wskazuje jako służące ochronie ludzi i mienia przed powodzią wymienia się budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych, ale już nie stopni wodnych<sup>9</sup>.

5.3.9 Jednakże, wraz z wejściem w życie Specustawy kwestie ochrony przed powodzią są regulowane nie tylko Prawem Wodnym, ale również tym aktem. Celem wprowadzenia Specustawy było uproszczenie i przyspieszenie realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych<sup>10</sup>. Uproszczenie i przyspieszenie tych procesów ma polegać na wydaniu jednej zintegrowanej decyzji (pozwolenia na realizację inwestycji), wydanej w sprawie administracyjnej przez jednoczesne wyeliminowanie konieczności prowadzenia przez inwestora kilku odrębnie toczących się postępowań.

5.3.10 Jak już wskazywano, kluczowy z punktu widzenia prowadzonej analizy art. 2 Specustawy definiuje w pkt 1 budowle przeciwpowodziowe jako: "kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, **stopnie wodne** i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe, wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza oraz budowle ochrony przed powodzią morską – **wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie**"

<sup>8</sup> Zob. również rozważania M. Wolanina – w odniesieniu do marszałka województwa realizującego zadania na podstawie art. 75 Prawa Wodnego. Dalsza analiza – dotycząca roli marszałka województwa w procedurze stosowania Specustawy – prowadzi autora do wniosku, że w stosunku do urządzeń wodnych (zgodnie z definicją wskazaną w Prawie Wodnym) może co najwyżej wykonywać funkcje inwestora zastępczego; tenże, *Wybrane zagadnienia Specustawy przeciwpowodziowej, cz. I...*, s. 5.

<sup>9</sup> Por. art. 88k pkt 5. Z drugiej strony można twierdzić, że ustawa posługuje się otwartym katalogiem (o czym świadczy użycie zwrotu "w szczególności").

<sup>10</sup> Por. Druk sejmowy nr 3131, *Uzasadnienie*, s. 17.

(podkreślenia własne). Należy również przypomnieć, że art. 2 pkt 2 Specustawy wskazuje gminę wśród kręgu podmiotów, które mogą pełnić funkcję inwestora w odniesieniu do budowli przeciwpowodziowych (a więc także stopnia wodnego – Nowego Stopnia).

5.3.11 **Z uwagi na fakt, że zaklasyfikowanie obiektu do jednej z kategorii budowli przeciwpowodziowych warunkuje uruchomienie szczególnego trybu realizacji inwestycji, nie powinno być wątpliwości co do zakresu i rodzaju przedsięwzięcia jakie będzie przedmiotem specjalnego trybu.**

5.3.12 Mając na uwadze, iż ochrona przed powodzią stanowi zadanie organów nie tylko administracji rządowej, ale również samorządowej, zaś możliwość realizowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie budowli przeciwpowodziowych została w bezpośredni sposób przewidziana w Specustawie, należy uznać, iż **Gmina może realizować zadanie polegające na budowie Nowego Stopnia**. W tym miejscu wypada podkreślić, że aby w ramach Przedsięwzięcia, w oparciu o przepisy Specustawy, mogła zostać wybudowana elektrownia wodna, **powinna być ona funkcjonalnie powiązana z Nowym Stopniem** (argument z art. 2 pkt 2 Specustawy), chociaż Specustawa nie precyzuje, co to oznacza. Należy przyjmować, że chodzi przede wszystkim o powiązania o charakterze technicznym, technologicznym i projektowym. W sytuacji, w której elektrownia wodna stanowiłaby część składową Nowego Stopnia, uważamy, że przesłanka funkcjonalnego powiązania powinna być spełniona. Rekomendujemy przy tym, aby już na etapie wniosku o wydanie Decyzji Środowiskowej, o ile to możliwe, wskazać dokładnie, na czym polega funkcjonalne powiązanie elektrowni wodnej z Nowym Stopniem, uzasadniające zastosowanie do całości Przedsięwzięcia Specustawy i trybów w niej przewidzianych<sup>11</sup>.

5.3.13 W związku z tym, że Przedsięwzięcie ma obejmować nie tylko budowę nowego stopnia, ale również zapewnienie bezpieczeństwa istniejącego stopnia, w nawiązaniu do treści art. 90 ust. 1 pkt 7a Prawa Wodnego, warto zwrócić uwagę, iż inwestycje w gospodarce wodnej stanowią kompetencję Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Zgodnie zaś z dyspozycją art. 92 ust. 4 Prawa Wodnego **dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej realizuje w imieniu Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej zadania**

<sup>11</sup> Zwracamy uwagę, że kwestia wykorzystywania Specustawy do "forsowania różnego typu dodatkowych przedsięwzięć nie dotyczących ściśle ochrony przed powodzią" była podnoszona w toku postępowania legislacyjnego. Por. E. Berkowska, M. Bajor-Stachańczyk, *Opinia prawna i merytoryczna do projektu...*, s. 97. Chodzi więc o uniknięcie ryzyka zarzutu obejścia prawa, który mógłby pojawić się w sytuacji, w której Nowy Stopień i elektrownia wodna miały nie być powiązane funkcjonalnie.



związane z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych (czyli stopni wodnych w rozumieniu Prawa Wodnego) w ramach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, a także pełni funkcję inwestora w zakresie gospodarki wodnej w regionie wodnym<sup>12</sup>.

5.3.14 **Niewątpliwie kompleksowa realizacja Przedsięwzięcia, po uzyskaniu Decyzji Środowiskowej, będzie wymagała zawarcia porozumień z organami administracji publicznej, a w szczególności z właściwym Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej.**

5.3.15 Przy czym, analiza treści art. 6 ust. 1 pkt 7) ppkt i) Specustawy może prowadzić do konkluzji, że skoro inwestor zobowiązany jest dołączyć opinię dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, to poprzez wydanie wskazanej opinii, nałożone przez przepisy Prawa Wodnego na dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej zadania<sup>13</sup>, zostały zrealizowane.

## 6. ZASTRZEŻENIA

6.1 Opinia podlega następującym zastrzeżeniom:

6.1.1 nie wyrażamy żadnej opinii co do faktów;

6.1.2 Opinia dotyczy tylko kwestii przedstawionych nam w punkcie 3 powyżej z zastrzeżeniami i uwagami poczynionymi w tekście Opinii;

6.1.3 Opinia jest sporządzona w odniesieniu do prawa polskiego;

6.1.4 Opinia odnosi się do stanu prawnego z dnia jej wystawienia; jednocześnie zaznaczamy, że nie przyjmujemy obowiązku informowania w przyszłości o pracach legislacyjnych, zmianach w prawie, orzecznictwie lub doktrynie, które mogłyby mieć znaczenie w kontekście niniejszej Opinii;

6.1.5 wnioski zaprezentowane w Opinii wynikają z analizy przepisów oraz wypowiedzi prezentowanych w doktrynie prawniczej, a także tez orzeczeń sądowych, jednakże sąd wydający orzeczenie w konkretnej sprawie nie musi uwzględniać poglądów wyrażonych przez opiniujących, przez organy władzy

<sup>12</sup> Praktyka realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczących budowy przeciwpowodziowych potwierdza, że funkcję inwestora pełni zazwyczaj regionalny zarząd gospodarki wodnej (np. budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze; budowa zbiornika Świnna Poręba na rzece Skawie czy modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego).

<sup>13</sup> Katalog ten ma charakter otwarty.



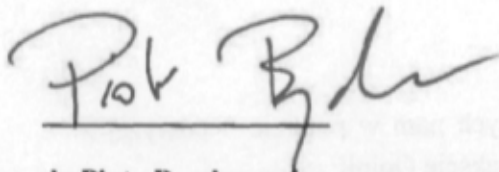
publicznej sformułowane w związku z wydawaniem orzeczenia w innej sprawie ani stanowiska prezentowanego w literaturze prawniczej;

6.1.6 skuteczność każdej czynności prawnej podlega zasadom i ograniczeniom wynikającym z przepisów; ponadto odpowiednie przepisy dotyczące egzekucji, upadłości, likwidacji oraz inne przepisy ograniczające uprawnienia wierzycieli mogą wpłynąć na zmianę zakresu uprawnień wierzycieli i zobowiązań dłużników oraz na stwierdzenie ich bezskuteczności w przypadkach określonych w tych przepisach;

6.1.7 Opinia nie obejmuje zagadnień dotyczących prawa podatkowego i nie dokonaliśmy żadnych analiz ani nie wyrażamy żadnych opinii, wyraźnych ani dorozumianych, z zakresu prawa podatkowego.

6.2 Na Opinii polegać i wywodzić z niej jakiegokolwiek skutki prawne może jedynie adresat niniejszej Opinii.

Z poważaniem,



**dr Piotr Bogdanowicz**  
radca prawny