



**Fundacja Greenmid**

Kaleńska 7/33

04-367 Warszawa

Warszawa, dnia 16 września 2020 r.

### **Uwagi i wnioski Fundacji Greenmind do projektu ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy**

Projektowana ustawa o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy (dalej jako „specustawa suszowa”) to kolejna ustawa nadająca szczególny tryb postępowania administracyjnego dla kolejnej, wybranej grupy inwestycji. Projekt jest, w ocenie Fundacji Greenmind, najgorszą specustawą pod względem prawnym i merytorycznym spośród licznych, już obowiązujących specustaw, których cechą wspólną jest dezintegracja polskiego systemu prawnego poprzez znaczące modyfikacje ustaw regulujących określone pola funkcjonowania państwa i obywateli. Specustawa suszowa istotnie zmienia 11 ustaw, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawę o ochronie przyrody, ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawę - Prawo wodne. Zaplanowany w niej, ekstraordynaryjny tryb procedowania inwestycji przeciwsuszowych niesie wiele zagrożeń - dla ludzi i środowiska. Poniżej wymieniamy najważniejsze z nich:

1. Definicja rodzajów inwestycji, których dotyczy, jest niejednoznaczna i może prowadzić do wydawania decyzji dla przedsięwzięć, które przeciwdziałaniu skutkom suszy nie służą (notabene, warto przede wszystkim zająć się przeciwdziałaniem przyczynom suszy). Wg art. 3 ust. 1 pkt 1 specustawy inwestycje przeciwsuszowe to budowa, przebudowa lub zmiana sposobu użytkowania urządzeń wodnych, mająca na celu zachowanie, tworzenie i odtworzenie systemów retencji wód lub zapobieganie obniżaniu poziomu wód powierzchniowych i podziemnych. Kto ma decydować, która inwestycja służy retencji, która jest inwestycją w zakresie przeciwdziałania suszy (art.1), a która nie, ustawodawca nie określił. To inwestor przesądza o zakwalifikowaniu inwestycji jako przeciwsuszowej. Nie musi realności osiągnięcia tego celu udowodniać, wystarczy, że złoży pisemne oświadczenie (art. 2 ust. 1). Co więcej, może inwestycję dotychczas procedowaną na podstawie specustawy powodziowej (ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych) z łatwością “przekwalifikować” na przeciwsuszową, składając jedynie ww. pisemne oświadczenie. Należy podkreślić, że definicja urządzeń wodnych w art. 16 pkt 65 Prawa wodnego jest bardzo szeroka i obejmuje nie tylko zbiorniki i budowle piętrzące, ale również ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, obiekty energetyki wodnej czy budowle regulacyjne. Brak precyzji w zdefiniowaniu urządzeń objętych specustawą może prowadzić do

wydawania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy (dalej jako „decyzja antysuszu”) dla przedsięwzięć, które temu celowi nie służą lub wręcz przyczyniają się do utraty retencji naturalnej i pogłębiania zjawiska suszy (np. dla regulacji rzek, w tym na potrzeby żeglugi).

2. Specustawa zawęży listę działań jej podlegających wyłącznie do prac budowlanych obejmujących urządzenia wodne, ignorując szerokie spectrum przedsięwzięć ukierunkowanych na rozwój lub odtwarzanie retencji naturalnej (glebowej, krajobrazowej), takich jak odtwarzanie śródpolnych oczek, torfowisk i innych terenów podmokłych, renaturyzacja rzek, przebudowa lasów w kierunku zwiększenia wodochronności. Bardzo często ich potencjał zwiększania retencji i ograniczania suszy i jej skutków jest dużo większy niż działań technicznych. Ponadto, zawsze służą one poprawie stanu wód i są spójne z celami środowiskowymi Prawa wodnego i Ramowej Dyrektywy Wodnej. Wyrzucenie ich poza nawias ustawy świadczy o tym, że celem projektodawcy nie jest walka z suszą, a jedynie stworzenie furtki dla szybkiej realizacji społecznie i środowiskowo szkodliwych przedsięwzięć hydrotechnicznych.
3. Projekt specustawy w opisie procedury administracyjnej zawiera sprzeczności, niespójności i jest niezgodny z prawem UE.  
Przykładowo, według art. 3 ust. 2 na terenie parku narodowego inwestycja może być realizowana tylko przez park narodowy. Nie określono, czy przez ten, który zarządza danym obszarem, czy jakkolwiek inny. Jeśli przez ten, który administruje, to jaki ma sens opiniowanie wniosku inwestora przez dyrektora parku narodowego (art. 6 ust. 3 pkt 14)? Jednocześnie w pkt 17 wpisano obowiązek opiniowania przez ministra ds. środowiska inwestycji realizowanych przez park narodowy  
Art. 6 ust. 3 pkt 16 specustawy wskazuje obowiązek opiniowania inwestycji realizowanych w rezerwach przyrody, parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu, stanowiskach dokumentacyjnych, użytkach ekologicznych i zespołach przyrodniczo-krajobrazowych. Nie nałożono takiego obowiązku na inwestycje realizowane w obszarach Natura 2000. Nie stanowiłoby to problemu, gdyby zapisy art. 6 Dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. Dyrektywa Siedliskowa) były w Polsce stosowane bezpośrednio, zgodnie z duchem i literą dyrektywy, a wszystkie przedsięwzięcia mogące potencjalnie oddziaływać negatywnie na integralność obszarów i spójność sieci podlegały tzw. ocenie habitatowej. Praktyka wskazuje, że tak nie jest, co obserwujemy np. w przypadku prowadzonego każdego roku przez Wody Polskie usuwania szkód powodziowych, które niejednokrotnie wykraczają poza zakres prac utrzymaniowych, a są realizowane w obszarach Natura 2000. Ignorując przepisy Dyrektywy Siedliskowej specustawa narusza prawo wspólnotowe.
4. Wymóg, aby opiniujący organ wydał opinię „ w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii” (art. 6 ust. 4) stanowi odstępstwo od powszechnie obowiązujących terminów stosowanych w postępowaniach administracyjnych, nakładanych na organy m.in. przez Kodeks postępowania administracyjnego. W przypadku dużych i złożonych inwestycji zbadanie sprawy i wydanie rzetelnej opinii w ciągu tak krótkiego okresu jest niewykonalne. W tej sytuacji, propozycja brzmienia art. 6 ust. 7 „Niewydanie opinii, o której mowa w ust. 3, lub uzgodnienia, o którym mowa w ust. 5, w terminie traktuje się jako odpowiednio brak zastrzeżeń albo pozytywne uzgodnienie” jest nie do przyjęcia.

5. Ust. 8 w art. 6 o brzmieniu „Opinie, o których mowa w ust. 3, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie, zgody lub stanowiska właściwych organów, wymagane odrębnymi przepisami, z wyjątkiem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zgody wodnoprawnej” pozbawia kompetencji konstytucyjne organy państwa i nawiązuje do najgorszych tradycji tzw. prawa powielaczowego, nie mając nic wspólnego z zasadami demokratycznego państwa prawa. Trudno uwierzyć, że pochodzi z projektu ustawy napisanej 30 lat po pierwszych, od zakończenia II wojny światowej, demokratycznych wyborach.
6. Specustawa w art. 8 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 11 i 12 narusza prawa właścicielskie gwarantowane Konstytucją RP. Szczególnie absurdalny jest zapis art. 8 ust. 3, z którego wynika, że „w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy lub braku w katastrze nieruchomości danych pozwalających na ustalenie danych osobowych, w szczególności właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości” zawiadomienie o wszczęciu postępowania można wysłać na dowolny adres, ze skutkiem jego doręczenia. Podobnie – z art. 11 i 12 wynika, że brak danych o właścicielu lub użytkowniku wieczystym nieruchomości nie stanowi przeszkody w wydaniu i doręczeniu decyzji. Specustawa nie wskazuje adresu doręczenia w przypadku braku takiego adresu w katastrze. W państwie demokratycznym nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której prowadzący postępowanie organ nie gwarantuje właścicielom nieruchomości udziału w postępowaniu. Przywołany w cytowanym art. 8 kataster nieruchomości częstokroć nie zawiera aktualnych danych na temat właścicieli, często nieruchomości mają nieuregulowane sprawy spadkowe. Dotyczy to w dużym stopniu istniejących budowli piętrzących.
7. Specustawa burzy cały system planowania przestrzennego. Wyłącza ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art.13 ust. 1 pkt 1). Pozbawia gminy prawa do podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w stosunku do nieruchomości, które objęte są postępowaniem w sprawie „decyzji antysuszonej” (art. 8 ust. 4 pkt 2 tir. d) oraz wiąże organy odpowiedzialne za sporządzanie studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tymi decyzjami (art. 13 ust. 2). Zapisy te godzą w prawa samorządów do stanowienia prawa miejscowego w obszarze planowania przestrzennego (OSR ten aspekt pomija). Dodatkowo, grunty rolne i leśne objęte decyzją antysuszoną pozbawione będą dotychczasowej ochrony z uwagi na wyłączenie ze stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 29).
8. Specustawa stanowi poważne zagrożenie dla walorów i celów funkcjonowania rezerwatów przyrody, ponieważ umożliwia budowę nowych urządzeń wodnych na ich terenie (art. 44 specustawy zmieniający art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody). Rezerwaty zajmują zaledwie 0,5% powierzchni Polski. Fundacja nie ma wątpliwości, że ingerencja w ich obszarze nie ma żadnego znaczenia w walce z suszą. Zwiększanie naturalnej retencji w rezerwach chroniących tereny podmokłe może się odbywać, jak do tej pory, w ramach zadań ochronnych.

Fundacja Greenmind stwierdza, że specustawa ogranicza prawa obywateli i organizacji społecznych do udziału w postępowaniach dotyczących środowiska, gwarantowane Konwencją z Aarhus i Dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko:

- wyłączenie stosowania art. 31 ust. 4 KPA (art.9 pkt 1);
- zastosowanie art. 49 KPA (powiadamianie wyłącznie w formie obwieszczeń) w każdym przypadku, nawet, jeśli liczba stron w postępowaniu jest mniejsza od 10 (art. 17 ust. 4) – w praktyce oznaczać to będzie, że nawet jeśli postępowanie dotyczy jednej nieruchomości, jej właściciel nie musi być powiadamiany adresowanym do niego pismem;
- ograniczenie do 45 dni czasu na przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak również na przeprowadzenie postępowania odwoławczego;
- natychmiastowe wykonanie decyzji przeciwsuszowych (art. 32 ust. 1), co ograniczy prawa obywateli do postępowania dwuinstancyjnego i prawa do sądu w sprawach dotyczących środowiska;
- niezwykle krótki 7-dniowy termin na odwołanie od decyzji (art. 32 ust. 2; w związku z art. 17 ust. 4), biegnący od dnia doręczenia decyzji stronie albo od dnia dokonania zawiadomienia o wydaniu decyzji w formie obwieszczenia (w praktyce oznacza to *de facto* bieg terminu siedmiodniowego od daty zamieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji, a nie obwieszczenia zawierającego jej treść, bez „buforu” 14 dni na dostarczenie zawiadomienia, określonego w art. 49 KPA), co znacząco utrudni lub wręcz uniemożliwi obywatelom składanie odwołań;
- pozbawienie stron możliwości wnioskowania o wstrzymanie wykonania skarżonej decyzji (art.32 ust. 7) oraz znaczące ograniczenia możliwości uchylecia decyzji przez sądy administracyjne (art. 32 ust. 6: „W postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylć decyzji, o których mowa w niniejszej ustawie, w całości ani stwierdzić ich nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca części inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, nieruchomości lub działki.” oraz art. 34 ust. 1: „Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na realizację w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę”), co w praktyce pozbawi obywateli prawa do sądu w sprawach dotyczących środowiska.

Fundacja jest również zdania, że zbadania zgodności z Konstytucją RP i prawem cywilnym wymagają art. 8, 11, 12, 19 i 20 procedowanej specustawy, ze względu na implikacje dla praw właścicielskich.

Fundacja Greenmind zwraca uwagę, że projektowana ustawa daje ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej oraz Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie ogromną władzę (w związku z wyłączeniem stosowania lub podporządkowaniu specustawie wielu aktów prawnych i przejęciem kompetencji wielu organów), nieproporcjonalną do wymaganych korzyści społecznych z budowy i odbudowy urządzeń wodnych objętych ustawą. Z drugiej strony, dochodzenie przez obywateli sprawiedliwości zostanie istotnie ograniczone.

Co więcej, specustawa - ze względu na brak jakichkolwiek mechanizmów kontrolnych i weryfikujących - pozwoli na szybkie procedowanie inwestycji zwiększających ryzyko suszy (często i powodzi), jak. np. regulacje rzek i potoków. Projekt ignoruje też całkowicie konieczność odbudowy i rozwoju retencji naturalnej.

Fundacja Greenmind stoi na stanowisku, że **ustawa o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy w takim brzmieniu nie może trafić do porządku prawnego demokratycznego państwa. Jej projekt w ogóle nie powinien ujrzeć światła dziennego. Fundacja wnioskuję o zaprzestanie procedowania ustawy przez Rząd.**

Jacek Engel

Prezes Zarządu