Znak pisma: DLI-I.7621.5.2021.KT.11 (IM)

Warszawa, 17 lutego 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych   
(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1812, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą przeciwpowodziową*”, po rozpatrzeniu odwołania Spółki P. sp. z o.o. z siedzibą w C. oraz odwołania Spółki G. N. sp. z o.o. z siedzibą w C., reprezentowanych przez   
r.pr. H. S., od decyzji Wojewody Dolnośląskiego Nr 20/20 z dnia 8 grudnia   
2020 r., znak: IF.AB.7840.2.12.2019.JT o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dla zamierzenia budowlanego pn. „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Rzymówka na rzece Kaczawie”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronach od 12 do 13, zapis stanowiący dotychczasową treść punktu VI określającego wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 25, w wierszach   
  32-33, licząc od dołu strony, zapis:

**„**Integralną część decyzji stanowi, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego projekt budowlany opracowany przez:”,

* pkt 1.7 pt.: „Obszar oddziaływania inwestycji” znajdujący się w części opisowej projektu zagospodarowania terenu, będącego integralną częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, zapisu stanowiącego nową treść uchylonego punktu VI decyzji:

**„VI. Wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich:**

Inwestycję zaprojektowano z uwzględnieniem wszelkich warunków i norm wynikających z art. 5 ustawy Prawo budowlane, a szczególnie zapewniających:

- dostęp do drogi publicznej,

- możliwość korzystania z urządzeń istniejącej infrastruktury technicznej,

- ochronę przed ponadnormatywnymi uciążliwościami spowodowanymi hałasem,

- ochronę przed ponadnormatywnym zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby”.

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 25, w wierszach 32-33 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„Integralną część decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych stanowi projekt budowlany opracowany przez:”

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, stron projektu zagospodarowania terenu zawierających pkt 1.7 pt.: „Obszar oddziaływania inwestycji”, stanowiących załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

**II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 13 sierpnia 2019 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana S. M., wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego o pozwolenie na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dla zamierzenia budowlanego pn. „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Rzymówka na rzece Kaczawie”. *Inwestor* wniósł także   
o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 8 grudnia 2020 r., decyzję nr 20/20 z dnia 8 grudnia 2020 r., znak: IF.AB.7840.2.12.2019.JT, o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dla zamierzenia budowlanego pn. „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Rzymówka na rzece Kaczawie”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Dolnośląskiego*”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* odwołania do organu odwoławczego,   
za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosły: P. sp. z o.o. z siedzibą   
w C. oraz G. N. sp. z o.o. z siedzibą w C., reprezentowane przez r.pr. H. S. [pisma z dnia 11 stycznia 2021 r., nadane w tym samym dniu   
w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, z późn. zm.).

W tożsamych co do treści odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżące strony podniosły zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r. poz. 838) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej   
je *decyzji Wojewody Dolnośląskiego,* jak również rozpatrzył zarzuty skarżących stron.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 *specustawy przeciwpowodziowej,* downiosku załączono charakterystykę inwestycji określającą rodzaj budowli przeciwpowodziowej oraz jej lokalizację i parametry techniczne. Ponadto, do wniosku załączono mapę w skali 1:1000, na której przedstawiono projektowany obszar inwestycji z zaznaczeniem podziału geodezyjnego nieruchomości oraz terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, a także wskazanie części nieruchomości będących częścią inwestycji, na której nie będą prowadzone roboty budowlane.

Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 *specustawy przeciwpowodziowej*, downiosku załączono analizę powiązania inwestycji z mapami zagrożenia powodziowego, mapami ryzyka powodziowego, planami zarządzania ryzykiem powodziowym.

Do wniosku *inwestor* załączył ponadto mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określił zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 *specustawy przeciwpowodziowej*,do wniosku   
o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej *inwestor* dołączył także projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi.

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa   
z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U.   
z 2018 r., poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu   
i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 25 ustawy nowelizującej, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34   
ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa poniżej).

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa   
w art. 6 ust. 1 pkt 7 *specustawy przeciwpowodziowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Ponadto, *inwestor* dołączył wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne:

* ostateczną decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu   
  z dnia 25 kwietnia 2018 r., znak: WOOŚ.4233.3.2017.ŁCK.22, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Rzymówka na rzece Kaczawa”, w wariancie I inwestycyjnym,zwana dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* ostateczną decyzję Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia   
  6 czerwca 2019 r. znak: DOK.DOK3.9700.110.2018.LL, orzekającą o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego związanego z ww. inwestycją, sprostowaną postanowieniem tego organu z dnia 17 marca 2020 r. znak: DOK.DOK3.9700.110.2018.LL.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej,organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 6 *specustawy przeciwpowodziowej.*

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Dolnośląskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie *Ministra,* organ pierwszej instancji prawidłowo poinformował strony   
o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony   
o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 7 listopada 2019 r. znak:   
IF-AB.7840.2.12.2019.JT, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.

Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, a także   
w Urzędzie Gminy w Złotoryi, na stronach internetowych wymienionych urzędów. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W toku postępowania przed Wojewodą Dolnośląskim strony postępowania nie wniosły uwag, zastrzeżeń i wniosków do przedmiotowej inwestycji.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Dolnośląski, wydał w dniu 8 grudnia 2020 r. decyzję nr 20/20, znak: IF.AB.7840.2.12.2019.JT, o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dla zamierzenia budowlanego pn. „Budowa suchego zbiornika przeciwpowodziowego Rzymówka na rzece Kaczawie”.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 *specustaw*y *przeciwpowodziowej*,Wojewoda Dolnośląski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu oraz w Urzędzie Gminy w Złotoryi, na stronach internetowych ww. Urzędów, a także w prasie lokalnej.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Dolnośląskiego* organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji także w drodze zawiadomień wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie   
z art. 10 ust. 6 *specustawy przeciwpowodziowej*, informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* (z zastrzeżeniem uchybień,   
o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 9 *specustawy przeciwpowodziowej.*

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Analizując zaskarżoną decyzję, organ odwoławczy stwierdził nieprawidłowość w zakresie pkt VI *decyzji Wojewody Dolnośląskiego.* Organ I instancji, mając na uwadze dyspozycję art. 9 pkt 3 *specustawy przeciwpowodziowej,* w pkt VI zaskarżonego rozstrzygnięcia zamieścił wymagania dotyczące uzasadnionych interesów osób trzecich.

Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje zaś konkretyzację w art. 5   
ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*. Natomiast w punkcie VI zaskarżonej decyzji, dotyczącym kwestii ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, oprócz informacji dotyczących warunków ochrony przed pozbawieniem dostępu do drogi publicznej, możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i cieplnej, oraz środków łączności, zamieszczono również „warunki szczególne w stosunku do nieruchomości" oraz informacje dotyczące procedury odszkodowawczej za nieruchomości objęte zakresem przedmiotowej inwestycji.

Użyte przez organ I instancji pojęcia nie znajdują oparcia w przepisach prawa, gdyż *specustawa przeciwpowodziowa* nie przewiduje, aby przedmiotem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych było wskazanie szczególnych warunków w stosunku do nieruchomości objętych zakresem danej inwestycji przeciwpowodziowej oraz opisywanie procedury odszkodowawczej. Tym samym, w ocenie *Ministra*, organ I instancji przekroczył wymogi wynikające z dyspozycji art. 5 *ustawy Prawo budowlane*.

W związku z powyższym, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, *Minister*, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał zmiany dotychczasowej treści pkt VI *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*.

W dalszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 5 *ustawy Prawo budowlane*, projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu.

Stosownie do § 13a *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu,   
jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości   
na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Po dokonaniu analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym części opisowej projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3.1 do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego,* *Minister* stwierdził,   
że w pkt 1.7 zatytułowanym „Obszar oddziaływania inwestycji”, znajdującym się na stronach 27-29 części opisowej projektu zagospodarowania terenu, określono obszar oddziaływania obiektu, jednak nie wskazano konkretnych przepisów prawa, w oparciu   
o które dokonano jego ustalenia.

Mając powyższe na względzie, pismem z dnia 28 czerwca 2021 r., znak:   
DLI-I.7621.5.2021.IM.2, organ II instancji wezwał inwestora do wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, zgodnie   
z § 13a pkt 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* oraz do przedłożenia 4 egzemplarzy zamiennych stron projektu budowlanego, zawierających informację o przepisach prawa, w oparciu o które został ustalony obszar oddziaływania obiektu.

*Inwestor* przedłożył żądane dokumenty przy piśmie z dnia 5 sierpnia 2021 r.

Wobec tego, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, *Minister*, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał stosownej korekty w *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*,   
w ramach której zatwierdził nowe strony projektu budowlanego, zawierające informację   
o przepisach prawa, w oparciu o które został ustalony obszar oddziaływania obiektu,   
jako załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa   
w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy przeciwpowodziowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując wniesione odwołania, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na realizację inwestycji   
w zakresie budowli przeciwpowodziowych, nie są jednocześnie uprawnione   
do wyznaczania i korygowania trasy takiej inwestycji, ani do zmiany proponowanych   
we wniosku rozwiązań.

Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy przeciwpowodziowej*, to inwestor   
we wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych decyduje o przebiegu inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Organy mogą działać tylko w granicach tego wniosku nie mają możliwości ingerowania   
w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy przeciwpowodziowej*   
(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 549/16, Lex nr 2090349).

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające teren inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie   
dla wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych nie jest upoważniony   
do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych   
i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Również orzecznictwo sądowoadministracyjne – zapadłe wprawdzie w odniesieniu   
do regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, ale aktualne w pełni w świetle rozwiązań przyjętych   
w *specustawie przeciwpowodziowej* – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt   
II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 *specustawy przeciwpowodziowej*,w sprawach dotyczących pozwolenia na realizację inwestycji   
w zakresie budowli przeciwpowodziowych nieuregulowanych w *specustawie przeciwpowodziowej* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*,   
z wyłączeniem art. 28 ust. 2 tej ustawy. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wynika z powyższego, że decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany pozwolić   
na realizację inwestycji przeciwpowodziowej (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10, Lex nr 954404).

W tym miejscu zasadnym jest także przywołanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10 – dotyczącym przepisów *specustawy drogowej* – zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy,   
że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów   
z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją   
i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi –   
z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję.

W ocenie organu odwoławczego przedstawiony powyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego znajduje zastosowanie również w zakresie zasad realizacji inwestycji   
w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Wobec powyższego, w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego   
w sprawie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień poruszonych przez skarżące Spółki – P. sp. z o.o. z siedzibą w C. oraz G. N. sp. z o.o. z siedzibą w C., reprezentowane przez r.pr. H. S..

*Inwestor*,stosownie do wezwaniaorganu odwoławczego, odniósł się do uwag skarżących stron, a stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym stronom, zawiadamiając o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także o możliwości przeglądania akt sprawy.

Skarżące strony w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego nie odniosły się do przesłanego im stanowiska *inwestora*.

Jak wynika z odwołań P. sp. z o.o. z siedzibą w C. oraz G. N. sp. z o.o. z siedzibą w C., reprezentowanych przez r.pr. H. S., spółki te upatrują błędu w postępowaniu Wojewody Dolnośląskiego w tym, iż organ ten nie wziął pod uwagę okoliczności, iż na działkach stanowiących ich własność, objętych przedmiotową inwestycją przeciwpowodziową, zlokalizowane jest złoże kruszywa naturalnego „Rzymówka-Zbiornik”. Tym samym, skarżące strony obawiają się,   
że lokalizacja ww. przedsięwzięcia na ich działkach uniemożliwi wydobycie kopaliny złoża. Powyższy zarzut skarżące spółki powiązały z naruszeniem przez organ I instancji art. 7, 77 § 1 *kpa* oraz art. 125 i art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą   
o ochronie środowiska*”.

Odnosząc się do powyższej argumentacji skarżących spółek, na wstępie należy wskazać, że rolą organu orzekającego w sprawie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji   
w zakresie budowli przeciwpowodziowych jest sprawdzenie kompletności wniosku   
w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się   
w granicach wyznaczonych przez prawo. Tylko w przypadku stwierdzenia przez organy, że kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku inwestora narusza określony przepis prawa, zobowiązuje te organy do odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych w wersji wnioskowanej przez *inwestora*, co w niniejszej sprawie nie ma miejsca.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 9 *specustawy przeciwpowodziowej*, wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej zawiera decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*”.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją,   
o wydanie której występuje inwestor przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom. Wieloetapowe procedury wydawania zezwolenia,   
w której jedna z decyzji jest decyzją główną, a druga decyzją wykonawczą, która nie może wykraczać poza zakres decyzji głównej, możliwe oddziaływanie danego przedsięwzięcia należy określić i ocenić w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji głównej.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i następcza decyzja inwestycyjna (zezwolenie na inwestycję) są wydawane na podstawie różnych aktów prawnych,   
w ramach odrębnych procedur, przez różne organy i w konsekwencji spełniają różne cele. Żadna z tych decyzji nie zastępuje drugiej. Podmiot, który chce zrealizować określone przedsięwzięcie ma obowiązek uzyskać obie decyzje. Każda z tych decyzji dotyczy innych aspektów planowanej inwestycji.

W polskim systemie prawnym, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie*. Postępowanie to – jak stanowi art. 72 ust. 1 pkt 18 *ustawy   
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* – poprzedza uzyskanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej. Ocenę tą przeprowadza zatem organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*). Stosownie do art. 62 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, to w tym postępowaniu właściwy organ analizuje i ocenia m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, dostępność do złóż kopalin, jak i możliwości oraz sposoby zapobiegania   
i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Podejmując decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, organ ochrony środowiska dokonuje konkretyzacji warunków środowiskowych dotyczących indywidualnie określonego przedsięwzięcia.

Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są w art. 86 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie*, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Określone w decyzji „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, bowiem w całości wiążą organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08,   
LEX nr 489527 i z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1578/13, LEX nr 1665659). Ma ona charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcje prejudycjalną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08 ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, nr 6, poz. 63).

Co więcej, organy właściwe do wydania decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji przeciwpowodziowej nie są uprawnione do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w *ustawie* *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Niedopuszczalna jest zatem w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji przeciwpowodziowej, analiza (ocena) decyzji środowiskowej, wydanej   
w odrębnym postępowaniu, jak również dokumentów stanowiących podstawę jej wydania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1737/11, i z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 710/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Związanie decyzji następczych (decyzji o udzieleniu zezwolenia na inwestycję) przez warunki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest również spełnieniem wymogów wynikających z przepisów art. 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity: Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 ze zm.).

W niniejszej sprawie wnioskodawca do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację omawianej inwestycji załączył wydaną przez właściwy organ (Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu), w odrębnej procedurze, *decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach*.

*Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* określiła warunki środowiskowe wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia. To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji, jak również w tym postępowaniu zostały przeanalizowane wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi, a także – jak już wyżej zasygnalizowano – na dostępność do złóż kopalin.

Wbrew zatem przekonaniu skarżących spółek, to nie w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych rozstrzygnięto kwestię możliwości lokalizacji omawianego przedsięwzięcia na ich działkach, na których znajdują się złoża kopalin. Zagadnienie to było bowiem przedmiotem analizy w postępowaniu zakończonym decyzją środowiskową, o czym świadczy m.in. treść jej uzasadnienia, w którym wskazano, że „Analizie poddano również ocenę możliwości realizacji inwestycji, ze względu na fakt, iż obiekt planowany był na terenie udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego w kat. C 1, z jakością   
w kategorii b „Rzymówka-Zbiornik” i na terenie strefy ochrony pośredniej ujęcia wody powierzchniowej z rzeki Kaczawy dla miasta Legnicy. Eksploatowane w ramach niniejszego przedsięwzięcia kruszywo ma być wykorzystane m.in. do budowy zapory czołowej i tymczasowych dróg.”.

W kontekście powyższych uwag i argumentacji zaprezentowanej w odwołaniu, nie można zgodzić się ze skarżącymi spółkami, że *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* została wydana z naruszeniem art. 125 i 126 *ustawy o ochronie środowiska*.

Wskazane bowiem przepisy rozumieć należy jako wytyczne o charakterze ogólnym, których konkretyzacja następuje w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku*, gdzie określono zasady i tryb postępowania, co wynika wprost z art. 1 ust. a pkt 1 lit. a) tej ustawy.

Obowiązek ochrony niektórych elementów przyrodniczych, w tym złóż kopalin, jest wyrazem zasady kompleksowej ochrony środowiska wynikającej z art. 5 *ustawy   
o ochronie środowiska*. Natomiast sposób jego wykonywania zostaje skonkretyzowany przede wszystkim w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowiącej podstawowy instrument zarządzania oddziaływaniem na środowisko.

W przedmiotowej sprawie, jak już wyżej wyjaśniono, kwestia złóż kopalin na terenie omawianej inwestycji przeciwpowodziowej była przedmiotem badania w postępowaniu przed Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu, zakończonym *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.*

Dodać należy, że w aktach sprawy znajduje się także wydana na podstawie art. 93 ust. 2 i art. 161 ust. 3 pkt 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072, z późn. zm.), decyzja Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2018 r., znak: DGK-II.4711.6.2018.AS, zatwierdzająca dokumentację geologiczno–inżynierską dla określenia warunków geologiczno-inżynierskich dla potrzeb projektowanej inwestycji.

Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 6 *kpa* organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Działanie na podstawie prawa obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Skoro organ administracji publicznej jest obowiązany działać na podstawie i w granicach przepisów prawa, to - wydając w konkretnej sprawie administracyjnej decyzję - musi przy tym stosować przepisy prawa materialnego i procesowego obowiązujące w dacie jej wydawania (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt VI SA/Wa 2371/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 389/11).

Skoro ustawodawca precyzyjnie określił zakres wniosku składanego przez *inwestora*,   
to porównując jego zawartość (wraz z załącznikami) z ustawowo wyznaczoną treścią orzeczniczą decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowej, określoną w art. 9 *specustawy przeciwpowodziowej*, organy orzekające nie mogą modyfikować ustaleń i parametrów zawartych we wniosku   
o wydanie ww. decyzji, jeżeli nie wynika to z wiążących organ przepisów prawa. Organy wydające decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowej są uprawnione jedynie do oceny prawnej całości przedsięwzięcia inwestycyjnego i dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę. Tylko bowiem stwierdzenie przez organ, iż kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku narusza normę wynikającą z określonych przepisów prawa, zobowiązuje ten organ do odmowy wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji przeciwpowodziowej w wersji wnioskowanej przez inwestora.

W niniejszej sprawie zatem ani Wojewoda Dolnośląski, ani *Minister*, nie mogli dokonać zmian w przedstawionej przez wnioskodawcę koncepcji przebiegu przedmiotowej inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, a nawet nie mieli podstaw do rozważania innej lokalizacji inwestycji, jak tego oczekują spółki skarżące. Podkreślenia wymaga bowiem, iż przepisy *specustawy przeciwpowodziowej* nie określają obowiązku zaproponowania przez wnioskodawcę różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, dlatego też organy orzekające w pierwszej i drugiej instancji mają jedynie obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca. Organ wydający decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowej nie jest władny nakazać inwestorowi innej lokalizacji przedmiotowej inwestycji. Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, gdyż miałaby charakter pozaprawny. O przebiegu inwestycji przeciwpowodziowej decyduje inwestor (wnioskodawca), który wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne   
i techniczno-wykonawcze. Ponadto, ponownie należy zwrócić uwagę na związanie organu orzekającego zapadłym w sprawie rozstrzygnięciem środowiskowym, wyznaczającym przebieg inwestycji.

Całkowicie pozbawione oparcia w obowiązujących przepisach prawa jest zatem przekonanie skarżących spółek, że fragmenty przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej położone na działkach do nich należących, wymagają przedstawienia wariantów alternatywnych i w konsekwencji jej przeprojektowania.

Podkreślić należy, iż organ administracji nie jest zobowiązany do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych   
w sytuacji, gdy np. właściciele nieruchomości zgłaszają sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez inwestora. Jak już wyżej wskazano, przepisy *specustawy przeciwpowodziowej* nie zobowiązują *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, a ponadto nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania czy innych podmiotów. Gospodarzem projektu jest tylko inwestor, zaś organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji. Organ nie może dokonywać, jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. To bowiem inwestor dokonuje wyboru najkorzystniejszych w jego ocenie rozwiązań odnoszących się do planowanego przez niego przedsięwzięcia przeciwpowodziowego, podobnie jak   
o terminie realizacji tej inwestycji.

Odstąpienie od ustalonego kształtu przebiegu przedmiotowej inwestycji poprzez ingerencję w konkretne rozwiązania zaproponowane przez inwestora w złożonym wniosku, należałoby zaś uznać za nieuprawnioną w świetle obowiązujących przepisów ingerencję organów administracyjnych (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 301/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie *specustawy drogowej*, w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w specustawie gazowej). Organ nie może bowiem uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmiennego stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Wobec powyższego zaznaczyć wyraźnie trzeba, iż czynnikiem decydującym   
o przebiegu i kształcie inwestycji z pewnością nie mogą być ewentualne straty skarżących spółek, jak również trudności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, które – jak wskazują skarżące spółki – może spowodować realizacja przedmiotowej inwestycji na ich działkach.

W postępowaniu w sprawie wydania ww. decyzji zarówno wojewoda, jak   
i *Minister*, badają bowiem wyłącznie zgodność z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

Ponownie wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestor*a. Jeżeli zaś w wyniku realizacji ww. inwestycji skarżące spółki poniosą jakiekolwiek szkody materialne, to będzie im przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym. Podkreślić należy jednak, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Dolnośląskiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat   
w majątku skarżącej strony.

W konsekwencji powyższych wyjaśnień, za niezasadne należy uznać zarzuty skarżących spółek dotyczące naruszenia art. 7 i 77 *kpa.*

Zgodnie bowiem z art. 7 *kpa*, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Podkreślenia przy tym wymaga, iż z art. 7 *kpa* wynika nie tylko obowiązek organów do podejmowania z urzędu czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Przepis nakłada taki obowiązek na organ, gdy strona wystąpi z wnioskiem. Dlatego strona, zgłaszając wątpliwości co do ustaleń organu, powinna przedstawić swoje wnioski i dowody na ich potwierdzenie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 2379/11).

Wskazać również należy, iż z zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 *kpa*   
i będącej naczelną zasadą postępowania administracyjnego, wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania   
i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego   
i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01).

Z kolei przepis art. 77 § 1 *kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Zaś art. 80 *kpa* przewiduje, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób zaś przyjąć, że w zakresie interesu prawnego skarżących spółek organ I instancji nie dopełnił obowiązków przewidzianych w art. 7 i 77 § 1 *kpa* i nie wykazał niezbędnej dbałości o dokładne wyjaśnienie sprawy. Wszystkie istotne w sprawie fakty i zdarzenia zostały ustalone na podstawie zgromadzonego przez organ I instancji materiału dowodowego oraz w dostateczny sposób rozważone, a motywy podjętego rozstrzygnięcia należycie przedstawione   
w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. W ocenie *Ministra* w toku postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy,   
a zgromadzony przez organ I instancji materiał dowodowy umożliwiał wydanie rozstrzygnięcia.

*Minister* stwierdził jednocześnie, że objęcie liniami rozgraniczającymi teren inwestycji działek skarżących spółek, w sposób wskazany przez *inwestora* i zatwierdzony w *decyzji Wojewody Dolnośląskiego,* nie narusza prawa, a zaskarżona *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących spółek. Zgodnie bowiem z art. 3 *specustawy przeciwpowodziowej*, inwestycja w zakresie budowli przeciwpowodziowych jest celem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.   
o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z późn zm.).

Należy stwierdzić, że zdecydowana większość inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji przeciwpowodziowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów i w zgodzie z nimi oraz, co istotne, za odszkodowaniem, które uwzględnia wszelkie składniki majątkowe znajdujące się na części działki przejmowanej pod realizację inwestycji, ustalone decyzją wojewody w odrębnym postępowaniu.

Nieuniknione jest bowiem to, że realizacja inwestycji przeciwpowodziowych stwarza określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że inwestor realizujący inwestycję w zakresie budowli przeciwpowodziowych działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyroki, zapadłe co prawda   
w odniesieniu do inwestycji drogowych, jednak znajdujące w ocenie *Ministra* zastosowanie w niniejszej sprawie: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15).

Ponadto, w związku z faktem, że przedmiotowa inwestycja w zakresie budowli przeciwpowodziowych jest konieczną inwestycją celu publicznego, trudno mówić   
o naruszeniu zasady proporcjonalności, jeżeli zważy się, że z uwagi na zajęcie pod inwestycję wskazanych nieruchomości należących do skarżących przysługuje im odszkodowanie w trybie *specustawy przeciwpowodziowej*, natomiast za inne szkody – odszkodowanie na zasadach ogólnych. Rozwiązania prawne przyjęte w *specustawie przeciwpowodziowej* stanowią zatem doskonały przykład wpisania się w prawny system ochrony prawa własności, którego fundamentem jest *Konstytucja RP*. Potwierdza to także treść art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.). Nie jest to tylko i wyłącznie anachronizm polskiej myśli konstytucyjnej, lecz wynika raczej z samej istoty prawa własności, w szczególności, gdy chodzi o realizację celu publicznego, do którego niewątpliwie zalicza się inwestycje   
w zakresie budowli przeciwpowodziowych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydany na gruncie *specustawy drogowej*).

Natomiast odnosząc się do zawartych w odwołaniach wniosków skarżących spółek   
o wstrzymanie natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* na podstawie art. 135 *kpa,* wskazać należy, że w dniu 25 sierpnia 2021 r. *Minister* wydał postanowienie, znak: DLI-I.7621.5.2021.IM.3, w którym odmówił wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Dolnośląskiego.*

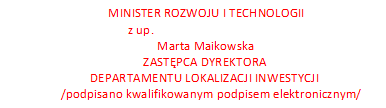
Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także,   
że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* – poza częścią uchyloną niniejszą decyzją – nie naruszają prawa, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi w kwocie 500 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (http://bip.warszawa.wsa.gov.pl). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 *ppsa*.

**Załącznik:**

**Nr 1 -** strony projektu zagospodarowania terenu zawierające pkt 1.7 pt.: „Obszar oddziaływania inwestycji”.