



Opinia

w sprawie środowiskowych standardów planowania inwestycji celu publicznego na przykładzie planów zabezpieczenia przeciwpowodziowego w zlewni Nysy Kłodzkiej

Na świecie powszechnie przyjmuje się standard, według którego decyzje inwestycyjne podejmuje się dopiero po zebraniu i przeanalizowaniu wszystkich niezbędnych danych, w tym informacji o środowisku. Według tej zasady, w decyzjach na temat inwestycji rozwojowych oddziaływanie na środowisko jest brane pod uwagę na każdym etapie ich podejmowania, tj. już od początkowych etapów planowania przedsięwzięcia. W Unii Europejskiej to podejście zostało sformalizowane w dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. *w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko* (dyrektywa SEA) i w dyrektywie 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* (dyrektywa EIA), zmieniona dyrektywą 2014/52/UE. Prawo UE idzie jeszcze dalej w ochronie przyrodniczego dziedzictwa Unii, jakim są obszary Natura 2000. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. *w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory* (dyrektywa siedliskowa) nadaje priorytet ochronie tych obszarów nawet nad innymi aspektami interesu publicznego. Realizacja przedsięwzięć negatywnie oddziałujących na obszary Natura 2000 jest dopuszczalna wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, gdy interes publiczny jest faktycznie nadrzędny, nie da się osiągnąć go w inny sposób i możliwe jest zapewnienie odpowiedniej kompensacji przywracającej integralność obszarów i spójność sieci Natura 2000. Inne akty prawa Unii w podobny sposób nadają priorytet zachowaniu stanu wód i osiągnięciu celów środowiskowych dla wód (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. *ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*) oraz potrzebom odbudowy przyrody (rozporządzenie 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. *w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych*).

Wskazane wyżej ograniczenia są silne i konkretne. Oznaczają, że każdy pomysł inwestorów, choćby nawet miał silne wsparcie polityków i powszechne poparcie społeczne, może być zrealizowany tylko pod warunkiem zgodności z prawem Unii i transponującym je prawem krajowym. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest tylko formalnością. W niektórych okolicznościach organy środowiskowe są obowiązane do odmowy wydania takich decyzji. Jest tak np. gdy:

- korzyści publiczne z przedsięwzięcia nie będą ewidentnie przewyższać skutków naruszenia interesu publicznego przez zniszczenie cennych obszarów przyrodniczych chronionych w sieci Natura 2000;
- pozostaną wątpliwości, czy porównywalne korzyści publiczne nie mogą zostać osiągnięte w alternatywny sposób, mniej szkodliwy dla środowiska (nawet, gdyby takie rozwiązania alternatywne były bardziej kosztowne, trudne organizacyjnie i technicznie, albo doraźnie budziły większe niezadowolenie społeczne);
- nie będzie można, z jakichkolwiek powodów, zrealizować kompensacji przywracającej integralność obszarów i spójność sieci obszarów Natura 2000.

Standardy te są fundamentem prawa środowiskowego Unii Europejskiej i stanowią także podstawę ochrony środowiska w Polsce. Państwowa Rada Ochrony Przyrody uważa je za słuszne i zasadne, a ich pełne transponowanie i wdrożenie w Polsce – za kluczowe dla ochrony przyrody. Dlatego Rada negatywnie opiniuje wszelkie propozycje, które mogłyby prowadzić do ich naruszenia (por. opinie PROP-KPOP/2026-02, PROP-KPOP/2025-12, PROP-KPOP/2025-08, PROP-KPOP/2025-03, PROP-KPOP/2025-01)¹, a także postuluje pełną i wyczerpującą ich transpozycję do prawa polskiego (por. opinie PROP-KPOP/2026-02, PROP-KOE/2025-04).

Jednym z rozważanych obecnie programów i przedsięwzięć publicznych, w reakcji na powódź w 2024 r., jest system redukcji zagrożenia przeciwpowodziowego w zlewni Nysy Kłodzkiej. 25 maja 2025 r. Komisja ds. Ochrony Ekosystemów Państwowej Rady Ochrony Przyrody wydała już opinię PROP-KOE/2025-3 w sprawie *usuwania skutków powodzi i ograniczania przyszłego ryzyka powodziowego w zlewni Nysy Kłodzkiej*. W całości podtrzymujemy to stanowisko i z uwagą obserwujemy prace nad „Programem redukcji ryzyka powodziowego w zlewni Nysy Kłodzkiej”. Z zaniepokojeniem zauważamy, że w debacie na temat proponowanych rozwiązań (zwłaszcza lokalizacji zbiorników w zlewni Białej Łądeckiej) – w tym nie tylko w przekazie medialnym, ale także wypowiedziach decydentów i ciał opiniodawczo-doradczych – pojawiają się opinie, które wydają się ignorować uwarunkowania środowiskowe. Sprawa ta stanowi niebezpieczny precedens próby ominięcia przedstawionych wyżej standardów. Dlatego, wykonując nasze zadanie z art. 96 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, uważamy za konieczne zwrócenie na nią uwagi.

W obecnej debacie publicznej koncepcja budowy sieci suchych zbiorników przeciwpowodziowych w zlewni Białej Łądeckiej przedstawiana jest jako niemal gotowa i praktycznie przesądzona, czekająca tylko na szybkie uruchomienie finansowania poprzedzone tylko przeprowadzeniem niezbędnych formalności. Kwestią pozostającą do rozstrzygnięcia ma być co najwyżej wybór alternatywnych lokalizacji dla kilku zbiorników (zbiornik Goszów vs mniejsze zbiorniki w Bielicach, Karpnie, Gierałowie, Młynowcu, Bolesławowie, Kamienicy). Dotąd nie wspomniano jednak nic o uwarunkowaniach i ograniczeniach środowiskowych. W prezentacji prac nad programem² jako kryteria wyboru wariantów przedstawiane są: redukcja ryzyka powodziowego, minimalizacja problemów społecznych oraz efektywność ekonomiczna – ale zupełnie pomijane są kryteria środowiskowe.

Cała zlewnia Białej Łądeckiej powyżej Goszowa jest chroniona jako obszar Natura 2000 Góry Białskie i Masyw Śnieżnika PLH020016, w którym przedmiotem ochrony jest siedlisko 3260 – rzeki włosienicznikowe (co dotyczy właśnie Białej Łądeckiej), łągi olszowe (91E0) i cały kompleks siedlisk łąkowych (występujących także w miejscach rozważanych zbiorników, np. w Bielicach). Cała długość Białej Łądeckiej poniżej Goszowa jest ustanowiona jako obszar Natura 2000 Biała Łądecka PLH020035, chroniący m.in. rzekę włosienicką (3260), łągi (91E0), ziołorośla nadrzeczne (6430) i lasy jaworowe na stromych stokach (9180). Przedmiotem ochrony są też głowacz białołętwy i minóg strumieniowy, dla których ciągłość ekologiczna i zróżnicowanie hydromorfologiczne koryta są podstawowym warunkiem trwałości populacji. Z charakterystyki przyrodniczej wynika, że jest to teren, na którym uwarunkowania środowiskowe istotnie ograniczają swobodę projektowania – a znaczących negatywnych oddziaływań na obszary Natura 2000 będzie trudno uniknąć.

¹ <https://prop.gov.pl/opinie>

² Zaleski J., Propozycje Programu redukcji ryzyka powodziowego w zlewni Białej Łądeckiej – po konsultacjach społecznych, prezentacja w Stroniu Śląskim, 8.01.2026.

Problemy podobnej natury, choć na nieco mniejszą skalę, występują także w innych miejscach zlewni Nysy Kłodzkiej, w tym dotyczą także rozważanych zbiorników Młoty, Zieleniec oraz Białej Głuchołaskiej, które mogą znacząco oddziaływać na przedmioty ochrony w obszarach Natura 2000 Sztolnia w Młotach PLH020070, Torfowisko pod Zieleńcem PLH020014, Dolina Bystrzycy Łomnickiej PLH020083, Pasma Krowiarki PLH020019, Góry Orlickie PLH020060 oraz Góry Opawskie PLH160007 i Góry Stołowe PLB020006.

PROP jest otwarta na dyskusję o rozwiązaniach w zakresie redukcji ryzyka powodziowego w zlewni Nysy Kłodzkiej i dostrzega, że konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego mogą wymagać poszukiwania kompromisów z ochroną przyrody. Zwracamy jednak uwagę, że granice dopuszczalności takiego kompromisu są ostro zakreślone prawem europejskim i polskim. Jeżeli więc dyskusja ta ma być konstruktywna, to ochrona środowiska i przyrody Ziemi Kłodzkiej powinna być od początku elementem rozważań, na równi z innymi aspektami interesu publicznego.

W szczególności Rada uważa, że:

1. Projekt Programu redukcji ryzyka powodziowego w zlewni Nysy Kłodzkiej zgodnie z art. 46 i 47 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 wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przed przesądzeniem wyboru jakiegokolwiek rozwiązania. Przypominamy jednocześnie o art. 52 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym: *„Projekt [planu lub programu] nie może zostać przyjęty, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000”*.
2. W ramach takiej oceny oddziaływanie na obszary Natura 2000, stan ekologiczny wód oraz możliwości odbudowy siedlisk przyrodniczych muszą być wnikliwie rozważone i traktowane na równi z kryteriami ekonomicznymi, technicznymi i społecznymi. To nie naciski różnych grup społecznych, ale profesjonalne rozważenie wielu kryteriów – wśród których nie może zabraknąć oddziaływania na środowisko – powinno być podstawą wyboru rozwiązania.
3. Wskazanie rozwiązania najkorzystniejszego ekonomicznie i społecznie nie przesądza, że może ono być realizowane, jeśli weźmiemy pod uwagę prawo środowiskowe. Istnienie rozwiązań alternatywnych w rozumieniu art. 34 ustawy o ochronie przyrody, zapewniających redukcję ryzyka powodziowego, ale nie oddziałujących negatywnie na integralność obszarów Natura 2000, wyklucza realizację wariantów przedsięwzięć, których negatywne oddziaływanie jest możliwe, nawet gdyby te alternatywy były bardziej skomplikowane technicznie czy droższe.
4. Uzasadnianie inwestycji ingerujących w obszary Natura 2000 koniecznymi wymogami nadrzędnego interesu publicznego ma sens dopiero po rzetelnym sprawdzeniu, w jakim zakresie ryzyko powodziowe może zostać ograniczone za pomocą rozwiązań korzystnych lub neutralnych środowiskowo. Nie można rozpatrywać komponentu inwestycyjnego programu w oderwaniu od zapewnienia wdrożenia komponentu działań niezbiornikowych. Obejmuje on w szczególności maksymalizację retencji naturalnej w zlewni, opóźnianie i rozpraszanie spływu powierzchniowego, kształtowanie koryta oraz przebudowę budowli poprzecznych (mostów i progów) w kierunku tłumienia energii wody i spowalniania przepływu, a także zagospodarowanie doliny rzecznej w celu odzyskania terenów zalewowych poza obszarami intensywnej zabudowy oraz uszczelnienie lub relokację zagrożonych budynków.

Należy przy tym uwzględnić, że relokacja obszarów silnie zurbanizowanych lub zabytkowych założeń urbanistycznych jest w praktyce niemożliwa – nie da się przenieść w inne miejsce centrum Łądko-Zdroju. Nie można jednak uzasadniać budowy któregośkolwiek ze zbiorników wyłącznie ochroną kilkudziesięciu zabudowań. Również w obrębie zabudowy Stronia Śląskiego i Łądko-Zdroju należy rozważyć możliwość szerszego otwarcia korytarzy przeprowadzania wód wezbraniowych.

Wszystkie tego rodzaju rozwiązania wymagają rzetelnej oceny ich skuteczności, analizy efektywności ekonomicznej i skutków społecznych, a także pełnej oceny skutków środowiskowych.

5. Elementem studium wykonalności musi być analiza wykonalności przedsięwzięcia w różnych realnych wariantach, wybranych w oparciu o wielokryterialną analizę ich wpływu na środowisko. W przypadku stwierdzenia możliwości znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000 analiza ta powinna obejmować również ocenę zakresu i sposobu zastosowania niezbędnej kompensacji przyrodniczej. Jeżeli skuteczna kompensacja przyrodnicza nie jest możliwa, w sytuacji, o której mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody, prawo środowiskowe zabrania wydania zgody na realizację przedsięwzięcia, nawet jeśli wynikałoby ono z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego i nie istniałyby rozwiązania alternatywne.

Przestrzeganie tych zasad jest ważne nie tylko dla ochrony środowiska i przyrody, ale także dla sprawnego ograniczenia ryzyka powodziowego. Ich naruszenie spowoduje istotne problemy w procesach przygotowania inwestycji, skutkujące znacznym wydłużeniem tych procedur i ryzykiem negatywnych rozstrzygnięć co do możliwości realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

dr inż. Andrzej Kepel
przewodniczący Rady

Otrzymują:

- Pani Paulina Hennig-Kloska, Minister Środowiska
- Pan Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury
- Pan Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Pan Paweł Gancarz, Marszałek Województwa Dolnośląskiego
- Pan dr Piotr Otawski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
- Pan Mateusz Balcerowicz, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
- Pan prof. Paweł Rowiński, Przewodniczący zespołu doradczego do spraw odporności po powodzi, zagospodarowania przestrzennego oraz urbanistyki terenów popowodziowych
- Pan prof. Janusz Zaleski, Biuro Koordynacji Projektów Banku Światowego i Banku Rozwoju Rady Europy w PGW Wody Polskie
- Pani Katarzyna Łapińska, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu
- Pan Dariusz Chromiec, Burmistrz Stronia Śląskiego
- Pan Tomasz Nowicki, Burmistrz Łądko-Zdroju