

Umowa z dn. 16.12.2019 r. nr: KZGW/KPP/342/2019

Projekt: Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP

Nr Projektu: 243/2017/Wn50/NE-WU/D

WERSJA nr 0.02

ZADANIE 3

pn. Opracowanie przygotowujące rozwiązania prawne, kontrolne oraz inwestycyjne na bazie „Wytycznych w zakresie lokalizacyjnych i technicznych aspektów zabudowy na obszarach zagrożenia powodziowego”

3.2. Opracowanie Raportu w zakresie możliwości lokalizacji i wymagań dla zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach zagrożonych powodzią stosowanych w Polsce wraz z analizą obowiązujących rozwiązań prawnych.

Zadanie 1 i 3 w zakresie:

1.3. Przygotowanie propozycji standardowych zapisów w dokumentach i aktach planistycznych oraz rozstrzygnięciach administracyjnych

3.3 Przygotowanie propozycji zmian prawnych w zakresie lokalizacji i wymagań dla zabudowy na obszarach zagrożonych powodzią

w ramach projektu

„Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP”



Dofinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Państwowe
Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie

Gdynia/Łódź kwiecień 2020 r.

Wykonawca zadania w składzie:



wind-hydro

WIND-HYDRO Grzegorz Łukasiewicz



Kancelaria Radców Prawnych CIC
Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp.p.

ul. Śląska 50/6, 81-310 Gdynia

ul. Opiekuńcza 19, 93-411 Łódź
www.windhydro.pl

www.kpcic.gdynia.pl

Historia zmian

Wersja	Data	Autor	Zakres zmian
0.01	07.04.2020	Michał Behnke (KPCIC) Jakub Fryzowski (KPCIC) Małgorzata Stolarska (WIND-HYDRO)	wersja przekazana do oceny
0,02	23.04.2020	Michał Behnke (KPCIC)	wersja przekazana do oceny

Spis treści

1. Wstęp.....	4
2. Analiza stanu prawnego zagospodarowania obszarów zagrożenia powodzią	5
2.1. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w ustawie - Prawie wodne	5
2.2. Wymagania dla obiektów budowlanych lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz wymagania oraz warunki dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ..	16
2.3. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w dokumentach planistycznych	19
2.4. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w procedurach szczególnych dotyczących procesu inwestycyjnego.....	24
2.5. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w procedurze oceny oddziaływania na środowisko.....	27
2.6. Ograniczenia w zagospodarowaniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dotyczące gospodarowania odpadami	28
2.7. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią po wystąpieniu powodzi..	29
3. Problematyka zagospodarowania terenów szczególnego zagrożenia powodzią w orzecznictwie sądowym.....	31
4. Propozycje zmian legislacyjnych.....	38
5. Spis literatury.....	40

1. Wstęp

Celem niniejszej analizy jest określenie prawnych uwarunkowań możliwości lokalizacji oraz wymagań dla zabudowy na obszarach zagrożonych powodzią oraz zaproponowanie zmian legislacyjnych racjonalnego gospodarowania obszarami zagrożenia powodziowego, w tym w zakresie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Analizie współtowarzyszą odrębne opracowania dotyczące praktyk stosowanych w innych krajach oraz praktyk planistycznych w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz planowania w gospodarowaniu wodami.

2. Analiza stanu prawnego zagospodarowania obszarów zagrożenia powodzią

2.1. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w ustawie - Prawie wodne

W ujęciu historycznym w pierwszej kolejności przywołania wymagają uregulowania wynikające z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121), które wprowadzały zakazy podejmowania działań na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

2.1.1. Zakazy i zwolnienia od zakazów określonych w art. 40 ustawy - Prawo wodne z 2001 r.¹

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 zakazane było lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania.

Zakaz ten nie dotyczył jednak wykorzystywania gruzu, mas ziemnych oraz skalnych przy wykonywaniu robót związanych z utrzymywaniem lub regulacją wód, lokalizowania inwestycji gospodarki rybackiej, a także budowy, przebudowy lub remontu dróg rowerowych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Ponadto Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej mógł, w drodze decyzji, zwolnić od opisanego zakazu, określając warunki niezbędne dla ochrony jakości wód, pod warunkiem, że nie spowoduje to zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi.

Zwolnienie od zakazu następowało na wniosek zainteresowanego, do którego należało dołączyć w szczególności charakterystykę planowanych działań wraz z ich podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót oraz mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót.

Stronami postępowania w sprawie o wydanie decyzji zwalniającej z zakazów był wnioskodawca, właściciel wody i właściciel wału przeciwpowodziowego.

Decyzja zwalniająca z zakazu ważna była 2 lata – wygasła, jeżeli w terminie 2 lat od dnia kiedy stała się ostateczna nie uzyskano wymaganego przepisami pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 122 ust. 2.

¹ Czcionką pochyłą oznaczono treści, które odnoszą się do uchylonych przepisów ustawy – Prawo wodne z 2001 r.

2.1.2. Zakazy i zwolnienia od zakazów określone w art. 88l ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2001

Zgodnie z art. 88l ust. 1 PW na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabronione zostało wykonywanie robót i czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe. Wśród zabronionych czynności wymieniono:

- 1) wykonywanie urządzeń wodnych oraz budowę innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych;*
- 2) sadzenie drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk;*
- 3) zmianę ukształtowania terenu, składowanie materiałów oraz wykonywanie innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budowę, przebudowę lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudowę, rozbudowę lub przebudowę wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.*

Od powyższych zakazów zwolnić mógł w drodze decyzji dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią. Dla stwierdzenia czy zamierzone działanie nie utrudni ochrony przed powodzią mógł on zasięgnąć opinii państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej.

Zwolnienie od zakazów następowało na wniosek, do którego dołączyć należało charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót, a w razie potrzeby, obliczenia hydrauliczne i hydrologiczne. Stronami postępowania poza wnioskodawcą byli właściciel wody i właściciel wału przeciwpowodziowego.

Decyzja zwalniająca od zakazów wygasła, jeżeli w terminie 2 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub nie rozpoczęto wykonywania robót lub czynności dla których uzyskano zwolnienie.

2.1.3. Decyzje wskazujące sposób upraw i zagospodarowania gruntów oraz nakazujące wycinkę drzew i krzewów

Dodatkowe ograniczenie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią przewidywał art. 88l ust. 7 PW nadający uprawnienie dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej do wskazywania w drodze decyzji sposobu uprawy i zagospodarowania gruntów oraz rodzajów upraw wynikających z wymagań ochrony przed powodzią oraz nakazywania usunięcia drzew lub krzewów. Decyzje takie wydawane mogły być w celu zapewnienia właściwych warunków przepływu wód powodziowych.

Decyzja nakazująca wycinkę drzew lub krzewów wymagała uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska poza przypadkami przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub gdy wycinka prowadzona była po uzyskaniu decyzji o warunkach prowadzenia działań na obszarach form ochrony przyrody.

Stroną postępowania o wydanie decyzji był właściciel wody i posiadacz nieruchomości, której dotyczyła decyzja.

2.1.4. Zgłoszenia drogi rowerowej lub szlaku turystycznego

Wspomniana powyżej budowa, przebudowa lub remont drogi rowerowej oraz wyznaczanie szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego wymagała zgłoszenia dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej a w przypadku gdy roboty lub czynności miały być prowadzone w pasie technicznym podległym dyrektorowi właściwego urzędu morskiego.

W zgłoszeniu należało określić termin rozpoczęcia robót lub czynności oraz w przypadku budowy ścieżki rowerowej dołączyć dokumenty jak w przypadku wniosku o zwolnienie z zakazów tj. charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót, a w razie potrzeby, obliczenia hydrauliczne i hydrologiczne.

W przypadku wyznaczania szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego - zgodę właściciela terenu na lokalizację szlaku, charakterystykę planowanych działań, mapę sytuacyjno-wysokościową w skali 1:2000 lub 1:1000 z naniesieniem przebiegu szlaku oraz zaznaczeniem drogowskazów i tablic oraz opis planowanej do zastosowania techniki montażu oznakowania.

W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia organ w drodze postanowienia mógł nałożyć na zgłaszającego, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia, wnieść sprzeciw, w drodze decyzji.

Podstawą do wniesienia sprzeciwu było stwierdzenie, że planowane roboty lub czynności mogą spowodować pogorszenie stanu środowiska lub utrudnić ochronę przed powodzią lub zwiększyć zagrożenie powodziowe, lub też spowodować zagrożenie dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi.

Zgłoszenia należało dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego. Do wykonywania robót budowlanych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego można było przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ nie wniósł w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia.

2.1.5. Nakaz przywrócenia stanu nieutrudniającego ochrony przed powodzią i niepowodującego zanieczyszczenia wód

W przypadku wykonania robót lub czynności objętych zakazami obowiązującymi na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, nieobjętych decyzjami w przedmiocie zwolnienia z zakazów, organ właściwy do wydania tych decyzji mógł, na podstawie art. 88o ustawy –Prawo wodne z 2001 r. nakazać, w drodze decyzji, przywrócenie stanu nieutrudniającego ochrony przed powodzią i niepowodującego zanieczyszczenia wód, na koszt tego, kto wykonał te roboty lub czynności. W decyzji określało się termin przywrócenia stanu nieutrudniającego ochrony przed powodzią i niepowodującego zanieczyszczenia wód.

2.1.6. Akty prawa miejscowego formułujące zakazy na terenach, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Niezależnie od opisanych powyżej mechanizmów, ustawa Prawo wodne z 2001 r. w art. 88m przewidywała możliwość wprowadzenia przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w drodze aktu prawa miejscowego, dla terenów, dla który nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi: wydawanego zakazów, o których mowa w art. 40 ust. 3 l- z uwagi na potrzebę ochrony wód lub zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 1. – ze względów bezpieczeństwa ludzi i mienia.

2.1.7. Pozwolenie wodnoprawne dotyczące realizacji przedsięwzięć na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią

Dla realizacji przedsięwzięć na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, dla których wydano odstępstwo od ustawowych zakazów, ustawa Prawo wodne z 2001 r. w art. 122 ust. 2 przewidywała obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli polegały na gromadzeniu ścieków, a także innych materiałów, prowadzeniu odzysku lub unieszkodliwiania odpadów; wznoszeniu obiektów budowlanych oraz wykonywaniu innych robót; wydobywaniu kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz ich składowaniu. Wyjątek od powyższej zasady dotyczył obszarów pasa technicznego utworzonego dla morza terytorialnego lub morskich wód wewnętrznych, z wyłączeniem ujściowych odcinków rzek.

2.1.8. Zwolnienie z zakazów dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wg ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne

Zgodnie z art. 77 aktualnie obowiązującej ustawy Prawo wodne, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zakazuje się gromadzenia ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania, a także lokalizowania nowych cmentarzy.

Zakazy te nie obejmują wykorzystywania gruzu, mas ziemnych oraz skalnych przy wykonywaniu robót związanych z utrzymywaniem lub regulacją wód, ochroną brzegu morskiego i morskich wód wewnętrznych oraz pogłębianiem morskich dróg wodnych.

Właściwy organ Wód Polskich może na wniosek, w drodze decyzji, zwolnić od powyższych zakazów, określając warunki niezbędne dla ochrony jakości wód, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi.

Decyzja zwalniająca od zakazów wygasa, jeżeli w terminie 3 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganej zgody wodnoprawnej. Jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi, termin może być przedłużony na czas nie dłuższy niż 3 lata, jeżeli wnioskodawca przed wygaśnięciem decyzji wystąpi z wnioskiem do organu, który wydał decyzję. O przedłużeniu ważności orzeka właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji.

Do wniosku o wydanie decyzji zwalniającej z zakazów dołącza się charakterystykę planowanych działań i ich wpływu na jakość wód w przypadku wystąpienia powodzi wraz z ich podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową pochodzącą z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kopię tej mapy potwierdzoną przez wnioskodawcę za zgodność z oryginałem albo inną mapę sytuacyjno-wysokościową, z naniesionym schematem planowanych obiektów lub robót oraz opis instalacji i urządzeń służących do gromadzenia ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz do prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania.

Stronami postępowania w sprawie o zwolnienie z zakazów poza wnioskodawcą jest właściciel wód i właściciel wału przeciwpowodziowego, a w przypadku obszarów chronionych - także organ zarządzający danym obszarem.

Dopuszczalne, na zasadach wyjątku od reguły jest również lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych cmentarzy, pod warunkiem uzyskania decyzji, o której mowa w art. 166 ust. 5 PW – tj. decyzji w sprawie uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2.1.9. Przywrócenie stanu niepowodującego zanieczyszczenia wód

W przypadku wykonania działań, wymagających uzyskania odstępstwa od zakazu nieobjętych decyzją organ Wód Polskich właściwy do wydania tej decyzji, mając na uwadze konieczność ograniczania negatywnych skutków powodzi na skutek wykonania tych robót lub czynności dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, może nakazać, w drodze decyzji, przywrócenie stanu niepowodującego zanieczyszczenia wód temu, kto wykonał te roboty lub czynności na jego koszt. Jeżeli nie można ustalić podmiotu, który wykonał te roboty lub czynności, przywrócenie stanu niepowodującego zanieczyszczenia wód nakazuje się właścicielowi nieruchomości na jego koszt. Decyzja nakazująca przywrócenie stanu niepowodującego zanieczyszczania wód określa termin tego przywrócenia.

2.1.10. Pozwolenie wodnoprawne na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych obiektów budowlanych

Zgodnie z art. 390 ust.1 PW lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych obiektów budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Podobnie pozwolenia wymaga gromadzenie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ścieków, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenie na tych obszarach przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania, jeżeli wydano decyzję zwalniającą z zakazów, o której mowa w art. 77 ust. 3.

W pozwoleniu wodnoprawnym określa się wymagania dla obiektów budowlanych lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Zakres wymagań, jakie może określać pozwolenie wodnoprawne, określony został w przepisach wykonawczych, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia ochrony przed powodzią.

2.1.11. Uzgodnienia dokumentów w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią

Zgodnie z art. 166 ust. 2 PW uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wymagają projekty:

- 1) strategii rozwoju województwa,
- 2) planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- 3) ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego,
- 4) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- 5) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 6) gminnego programu rewitalizacji,
- 7) decyzji o warunkach zabudowy,
- 8) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- 9) decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

Wody Polskie dokonując uzgodnień uwzględniają prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi, poziom zagrożenia powodziowego, proponowaną zabudowę i zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także jego aktualne zagospodarowanie i dotychczasowe przeznaczenie.

Uzgodnienia przybierają formę decyzji. Decyzja w przedmiocie uzgodnienia określa wymagania lub warunki dla planowanej zabudowy lub planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

W zakresie śródlądowych dróg wodnych uzgodnienie następuje po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej. Minister wydaje opinię w terminie 14 dni, a brak opinii we wskazanym terminie uznaje się za wydanie pozytywnej opinii.

W przypadku śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym wymagana decyzja wydawana jest po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej.

Decyzja w przedmiocie uzgodnienia określa w zależności od potrzeb szczegółowe wymagania oraz warunki dla planowanej zabudowy lub zagospodarowania w zakresie określonym w przepisach wykonawczych do ustawy. Zakres wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposób ich ustalania określa rozporządzenie. Na podstawie delegacji zawartej a art. 166 ust. 14 PW przy wydawaniu rozporządzenia należy kierować się koniecznością zapewnienia ochrony przed powodzią oraz zakresem aktów planistycznych podlegających uzgodnieniu.

Odmowa uzgodnienia następuje w drodze decyzji. Organ odmawia dokonania uzgodnienia, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią:

- 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza;
- 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym;
- 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków;
- 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.

Wyjątkowo nie odmawia się uzgodnienia lokalizacji obiektów mostowych w całości lub w części realizowanych lub planowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią z przyczyn, jeżeli ich realizacja jest konieczna dla zachowania ciągłości istniejących lub projektowanych ciągów komunikacyjnych.

2.1.12. Wykładnia historyczna- Geneza zmian wprowadzonych przez ustawę – Prawo wodne z 2017 r.

Motywów, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając częściowo odmienne uregulowania w nowej ustawie Prawo wodne można poszukiwać w uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo wodne z 2017 r. (druk sejmowy 1529, Sejm VIII kadencji).²:

„3.1. Przepisy nowego Prawa wodnego dokonujące transpozycji postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej w tym zakresie (art. 11 oraz art. 13 tej dyrektywy) zostały ponownie zredagowane z uwzględnieniem konieczności zachowania właściwej hierarchii poszczególnych dokumentów planistycznych. Ponadto wprowadzono nową regulację zapewniającą korelację zarządzania ryzykiem powodziowym z działaniami w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

3.2. W miejsce ustawowych zakazów obowiązujących na tych obszarach oraz decyzji zwalniających z tych zakazów, projekt ustawy przewiduje, że w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią:

- 1) obszary szczególnego zagrożenia powodzią będą uwzględniane w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy;
- 2) poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią będzie uwzględniany w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzjach o warunkach zabudowy, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach.

3.3. Projekty:

- 1) strategii rozwoju województwa,
 - 2) planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
 - 3) ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego,
 - 4) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
 - 5) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
 - 6) decyzji o warunkach zabudowy,
 - 7) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - 8) decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej
- będą więc wymagały uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

² <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529>; data dostępu 22.04.2020

3.4. Dokonując uzgodnień, Wody Polskie będą uwzględniać prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi, poziom zagrożenia powodziowego, proponowaną zabudowę i zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także jego aktualne zagospodarowanie i dotychczasowe przeznaczenie.

3.5. Uzgodnienie w zakresie śródlądowych dróg wodnych nastąpi po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej. Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej wyda opinię w terminie 14 dni, przy czym brak opinii we wskazanym terminie będzie uznawany za wydanie pozytywnej opinii.

3.6. Wody Polskie będą dokonywać uzgodnienia w drodze decyzji. W decyzji będą określone wymagania lub warunki dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. W decyzji będą określone, w zależności od potrzeb, szczegółowe wymagania oraz warunki w zakresie określonym w przepisach wydanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej.

3.7. Wody Polskie odmówią, w drodze decyzji, uzgodnienia projektów dokumentów, o których mowa w pkt 3.3. jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią:

- 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza;
- 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym;
- 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków;
- 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.

Nie będzie można odmówić uzgodnienia lokalizacji obiektów mostowych w całości lub w części realizowanych lub planowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzi z przyczyn, o których mowa w art. 166 ust. 10 projektu, jeżeli ich realizacja jest konieczna dla zachowania ciągłości istniejących lub projektowanych ciągów komunikacyjnych.”

2.1.13. Umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego partycypacji w kosztach inwestycji oraz utrzymywania wód.

W ustawie Prawo wodne z 2017 r. została wprowadzona regulacja umożliwiająca jednostkom samorządu terytorialnego partycypację w kosztach inwestycji prowadzonych na wodach będących własnością Skarbu Państwa oraz w kosztach utrzymywania tych wód. Regulacja umożliwić miała jednostkom samorządu terytorialnego ponoszenie części kosztów inwestycji prowadzonych w szczególności w zakresie ochrony przed powodzią. Nowe Prawo wodne stanowi, że ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej, niemniej art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazuje, że sprawy

bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej należą do zadań własnych gminy. Mimo to regionalne izby obrachunkowe kwestionują wydatki jednostek samorządu terytorialnego na wsparcie inwestycji przeciwpowodziowych na wodach Skarbu Państwa i orzekają o nieważności uchwał, w których jednostki samorządu terytorialnego zabezpieczają środki w tym zakresie.

2.1.14. Decyzje dotyczące procesu inwestycyjnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią

Zmiany wprowadzone nowym Prawem wodnym z 2017 r. w zakresie planowania przestrzennego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią miały wpływ na uregulowania dotyczące wymaganych pozwoleń na realizację na tych obszarach przedsięwzięć.

W stanie prawnym ustawy istniejącym pod rządami ustawy – Prawo wodne z 2001 r. dla budowy zakładu produkcyjnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią należało uzyskać co do zasady :

- 1) decyzję, o której mowa w art. 40 ust. 3 PW 2001 zwalniającą z zakazu lokalizowania nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;*
- 2) decyzję, o której mowa w art. 88l ust. 2 Wodnego 2001 zwalniającą z zakazu wykonywania czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe;*
- 3) pozwolenia wodnoprawnego, wydawanego na podstawie art. 122 ust. 2 PW 2001, na wznoszenie obiektów budowlanych i wykonywanie innych robót budowlanych.*

Obecnie, ta sama inwestycja wymagać będzie wyłącznie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nowych obiektów budowlanych.³

2.1.15. Wygaśnięcie niektórych decyzji lokalizacyjnych wydanych przed 1.01.2018 r.

Z dniem wejścia w życie nowej ustawy Prawo wodne, tj., z dniem 1 stycznia 2018 r. na mocy art. 546 ust. 1 wygasły decyzje zabudowy dotyczące nieruchomości zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie napowietrznej.

Ustawodawca w ramach wyjątku od tej reguły postanowił, że w mocy pozostały decyzje:

- dotyczące rozbudowy, przebudowy, odbudowy istniejących obiektów liniowych,

³ Por. M. Robakowska, „Obszary szczególnego zagrożenia powodzią będą obligatoryjnie ujawniane w dokumentach planistycznych, których projekty podlegać będą uzgodnieniu z właściwymi organami Wód Polskich”, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/301239989-Planowanie-przestrzenne-na-obszarach-szczegolnego-zagrozenia-powodzia.html>, data dostępu: 20.03.2020

- na podstawie których przed 1 stycznia 2018 r. wydano decyzję o pozwoleniu na budowę albo dokonano zgłoszenia stosownie do przepisów ustawy Prawo budowlane, w odniesieniu do którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu,
- dotyczące zagospodarowania terenu niezwiązanego z wykonywaniem robót budowlanych lub polegającego wyłącznie na budowie drogi rowerowej, urządzeń melioracji wodnych lub budowli przeciwpowodziowych.

Przepisy nakazują ponadto organom wydającym decyzje lokalizacyjne sporządzenie wykazu decyzji, które nie wygasły w opisanym powyżej trybie i przekazanie organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego a także publikację tych wykazów na stronach BIP gminy.

Można wnioskować, że celem ustawodawcy było spowodowanie, że decyzje lokalizacyjne wydane dla inwestycji, która nie została zrealizowana, miały zostać wyeliminowana z obrotu prawnego a inwestor powinien uzyskać nową decyzję, wydaną na podstawie nowych przepisów. Wątpliwości budzi jednak przepis przejściowy, który nakazuje stosować do postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Prawa wodnego przepisy dotychczasowe. Gdyby, zatem inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w 2017 r., a organ wydałby decyzję jeszcze w 2017 r., to wygasłaby ona z mocy prawa 1 stycznia 2018 r. W przypadku jednak wydania decyzji już w 2018 r., wydana zostałaby na podstawie dotychczasowych przepisów, lecz pozostałaby ona w mocy.⁴

Ustawodawca nie przewidział podobnej regulacji stosunku do obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, ani też nie ustanowił obowiązku ich dostosowania do nowego stanu prawnego.

⁴ Por. M. Robakowska, tamże.

2.2. Wymagania dla obiektów budowlanych lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz wymagania oraz warunki dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią

Na podstawie art. 390 ust. 4 PW wydane zostało Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań, jakie dla obiektów budowlanych lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią może określać pozwolenie wodnoprawne.

Wymagania mogą dotyczyć lokalizacji obiektu budowlanego na działce budowlanej - w zakresie dostosowania usytuowania względem kierunku przepływu wody powodziowej, doboru rozwiązań architektoniczno-budowlanych i materiałowych, sposobu posadowienia obiektu budowlanego - w zakresie jego powiązania z gruntem, w zależności od parametrów zasięgu i głębokości wody o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1%, lub urządzeń budowlanych związanych z danym obiektem budowlanym w zakresie ich usytuowania oraz zastosowanych rozwiązań techniczno-materiałowych.

Wymagania w zakresie doboru rozwiązań architektoniczno-budowlanych i materiałowych mogą dotyczyć:

- a) konstrukcji obiektu budowlanego - w zakresie jej dostosowania do wyporu w czasie zalania wodami powodziowymi oraz naporu wody i kry,
- b) kondygnacji obiektu budowlanego - w zakresie ich liczby oraz wysokości usytuowania poziomu posadzki najniższej kondygnacji nad poziom wody o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1%;

Zakres wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, ograniczających negatywne skutki zalania wodami powodziowymi obiektów budowlanych, które określa się w decyzji w sprawie uzgodnienia projektów aktów, o których mowa w art. 166 ust. 2 PW określa rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania (Dz. U. z 2019 r., poz. 244).

Wymagania i warunki dla planowanej zabudowy, odpowiednio do zakresu aktów planistycznych podlegających uzgodnieniu, obejmuje w szczególności:

- 1) sposób użytkowania obiektów budowlanych, w tym najniższej kondygnacji w zależności od stopnia zagrożenia powodziowego na danym obszarze;
- 2) usytuowanie obiektów budowlanych na działkach względem kierunku przepływu wód powodziowych;
- 3) przeznaczenie lub sposób kształtowania zabudowy w zakresie następujących parametrów:
 - a) kubatura,

- b) powierzchnia zabudowy,
- c) wysokość,
- d) liczba kondygnacji;
- 4) dobór rozwiązań architektoniczno-budowlanych i materiałowych w zakresie konstrukcji obiektu budowlanego;
- 5) sposób posadowienia obiektów budowlanych - w zależności od parametrów zasięgu i głębokości wód o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1%;
- 6) określenie wysokości usytuowania poziomu posadzki najniższej kondygnacji obiektu budowlanego nad poziom wody o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1%;
- 7) sposób usytuowania otworów okiennych i drzwiowych w obiekcie budowlanym, w tym rozwiązań zabezpieczających przed przedostaniem się wód powodziowych do wnętrza obiektu budowlanego.

Wymagania i warunki dla planowanego zagospodarowania terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, obejmuje w szczególności:

- 1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej i w funkcjach terenów oraz planowane przeznaczenie terenu;
- 2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym ukształtowania terenu, intensywności zabudowy oraz udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, oraz linie zabudowy;
- 3) kształtowanie układu drogowego na terenach mieszkalnych i usługowych oraz rolniczych, w tym na potrzeby ewakuacji;
- 4) kształtowanie zieleni;
- 5) uwarunkowania dotyczące infrastruktury technicznej planowanych obiektów budowlanych, w tym zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, w zależności od parametrów zasięgu i głębokości wód o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 1%, oraz standardy technologiczne urządzeń infrastruktury technicznej;
- 6) rodzaje i usytuowanie ogrodzeń oraz obiektów małej architektury.

Zakres wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy oraz dla planowanego zagospodarowania terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ustala się w oparciu o:

- 1) mapy zagrożenia powodziowego lub obowiązujące studia ochrony przeciwpowodziowej;
- 2) dane wysokościowe i ustalenia wynikające z ukształtowania terenu w numerycznym modelu terenu (NMT), o którym mowa w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 276 z późn. zm.);
- 3) plany zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności o cele zarządzania ryzykiem powodziowym;

- 4) plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w szczególności o cele środowiskowe dla jednolitych części wód i obszarów chronionych oraz sposoby ich osiągnięcia.

2.3. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w dokumentach planistycznych

2.3.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Zagadnienia związane z zagospodarowaniem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uwzględniane są na wszystkich etapach i szczeblach planowania przestrzennego.

Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 293) określają obligatoryjne elementy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, procedurę uchwalania dokumentów planistycznych oraz rolę organów współdziałających w tej procedurze.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.z.p w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w między innymi z :

- 1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;
- 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;
- 3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego;
- 4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;
- 6) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, oraz zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem;
- 7) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;
- 8) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- 9) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;
- 10) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
- 11) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p w studium określa się między innymi:

- 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę:
 - a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,

- b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;
- 2) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- 3) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 4) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 5) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- 6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów rządowych, o których mowa w art. 48 ust. 1;
- 7) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej;
- 8) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 9) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- 10) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;
- 11) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;
- 12) obszary zdegradowane;
- 13) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- 14) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Projekt studium podlega, zgodnie z art. 11 pkt 5 u.p.z.p., uzgodnieniu w ramach procedury jego uchwalania z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z art. 15 u.p.z.p. określa się obowiązkowo :

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 4) zasady kształtowania krajobrazu;

- 5) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 8) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 11) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 12) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 13) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę od wzrostu wartości nieruchomości.

W toku procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit b tiret 10 u.p.z.p. występuje o uzgodnienie projektu planu do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. organy administracji wodnej opiniują i uzgadniają dokumenty planistyczne w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej na swój koszt. Uzgodnienia dokonywane są w trybie art. 106 k.p.a., przy czym uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dokonuje się w drodze decyzji, o której mowa w art. 166 ust. 5 PW.

Co do zasady, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Przepisu przewidującego odszkodowanie nie stosuje się, jeżeli treść planu miejscowego powodująca niemożność korzystania z nieruchomości, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z:

- 1) uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych;
- 2) decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
- 3) zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie.

2.3.2. Planowanie przestrzenne na szczeblu wojewódzkim

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa, zgodnie z art. 39 ust. 3 u.p.z.p. uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym, oraz określa się między innymi:

- 1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
- 2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- 4) granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym;
- 5) obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
- 6) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;

2.3.3. Plany zagospodarowania obszarów morskich

Szczególną formę planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, które reguluje ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2169 z późn. zm.).

Właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego przystępując do sporządzenia projektu planu występuje zgodnie z art. 37e ust. 1 pkt 7 lit. b tiret 1 o opinię o projekcie planu do dyrektora

regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie wpływu na obszary szczególnego zagrożenia powodzią z wyłączeniem pasa technicznego.

2.3.4. Strategia rozwoju województwa

Dokumentem określającym cele strategiczne polityki rozwoju województwa jest strategia rozwoju województwa, o której mowa w art. 12 i n. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.).

Sejmik województwa określa w drodze uchwały, która podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa oraz tryb i zasady współpracy z innymi podmiotami wymienionymi w art. 12, w tym jednostkami administracji rządowej i samorządowej.

Projekt strategii rozwoju województwa podlega uzgodnieniu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Uzgodnienia te dokonuje się w trybie art. 166 PW.

2.4. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w procedurach szczególnych dotyczących procesu inwestycyjnego.

2.4.1. Specustawa powodziowa.

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 933) decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji zawiera:

- 1) określenie linii rozgraniczających teren;
- 2) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa;
- 3) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich;
- 4) zatwierdzenie podziału nieruchomości;
- 5) oznaczenie według katastru nieruchomości:
 - a) nieruchomości lub ich części, będących częścią inwestycji, niezbędnych do jej realizacji, które stają się własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego albo nieruchomości objęte prawem własności albo prawem użytkowania wieczystego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowego Instytutu Badawczego - jeżeli inwestorem jest Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy,
 - b) nieruchomości lub ich części, będących częścią inwestycji, niezbędnych do jej funkcjonowania, które nie stają się własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego albo nieobjętych prawem własności albo prawem użytkowania wieczystego Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowego Instytutu Badawczego, ale wobec których trwale ogranicza się sposób korzystania,
 - c) nieruchomości przeznaczonych na potrzeby ochrony przed powodzią;
- 6) zatwierdzenie projektu budowlanego;
- 7) warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące określenia:
 - a) szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,
 - b) czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych,
 - c) terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
 - d) szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie,
 - e) obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu,
 - f) ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, z uwzględnieniem obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią, lub szczególnego zagrożenia powodzią, o ile zostały wyznaczone.

2.4.2. Specustawa drogowa.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474 z późn. zm.) do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dołącza się opinię dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie - w odniesieniu do inwestycji obejmujących wykonanie urządzeń wodnych oraz w odniesieniu do wykonywania obiektów budowlanych lub robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

2.4.3. Ustawa o rewitalizacji.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 lit b tiret 6 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 z późn. zm.), jeżeli jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji występuje do właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o zaopiniowanie projektu tego programu w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

2.4.4. Specustawa mieszkaniowa.

Zgodnie z art. 5 ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 219) nie lokalizuje się inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Ma to odpowiednie zastosowanie do otulin form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.

2.4.5. Działalność górnicza.

W §802 Rozporządzenia Ministra Energii z dnia 23 Listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.) przewidziano, że eksploatację górniczą na obszarach szczególnego zagrożenia

powodzią należy projektować i prowadzić zgodnie z przepisami art. 88l, art. 88m, art. 88n oraz art. 88o ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.).

2.4.6. Lokalizowanie inwestycji kolejowych.

Zgodnie z art. 9o ust. 5a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 710 z późn. zm.) Wojewoda uzgadnia projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji linii kolejowej z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

2.5. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

W art. 66 ust. 1 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.) wskazany został zakres treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Raport powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów poddawanych analizie w ramach prowadzonej oceny oddziaływania na środowisko oraz zawierać opis planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania, w tym w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 16 pkt 34 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne.

2.6. Ograniczenia w zagospodarowaniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dotyczące gospodarowania odpadami

Ograniczenia w zagospodarowaniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią sformułowane są również w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 z późn. zm.). Zgodnie z art. 96 ust. 12 ustawy o odpadach na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz na terenach czasowo podtopionych i bagiennych zakazuje się stosowania komunalnych osadów ściekowych.

Zakaz taki obowiązuje ponadto na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody; terenach ochrony pośredniej stref ochronnych ujęć wody, w przypadku ich ustanowienia w akcie prawa miejscowego wydanym na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 2 PW, w pasie gruntu o szerokości 50 m bezpośrednio przylegającego do brzegów jezior i cieków; na terenach czasowo zamarzniętych i pokrytych śniegiem; na gruntach o dużej przepuszczalności, stanowiących w szczególności piaski luźne i słabogliniaste oraz piaski gliniaste lekkie, jeżeli poziom wód gruntowych znajduje się na głębokości mniejszej niż 1,5 m poniżej powierzchni gruntu; na gruntach rolnych o spadku przekraczającym 10%; na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych, w przypadku ich ustanowienia w akcie prawa miejscowego wydanym na podstawie art. 141 ust. 1 PW; na terenach objętych pozostałymi niewymienionymi formami ochrony przyrody, jeżeli osady ściekowe zostały wytworzone poza tymi terenami; na terenach położonych w odległości mniejszej niż 100 m od ujęcia wody, domu mieszkalnego lub zakładu produkcji żywności; na gruntach, na których rosną rośliny sadownicze i warzywa, z wyjątkiem drzew owocowych; na gruntach przeznaczonych pod uprawę roślin jagodowych i warzyw, których części jadalne bezpośrednio stykają się z ziemią i są spożywane w stanie surowym - w ciągu 18 miesięcy poprzedzających zbiory i w czasie zbiorów; na gruntach wykorzystywanych na pastwiska i łąki; na gruntach wykorzystywanych do upraw pod osłonami.

Do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią odnosi się również rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796). Rozporządzenie określa rodzaje odpadów oraz warunki ich odzysku w procesach odzysku R3, R5, R11 i R12 poza instalacjami lub urządzeniami. Zgodnie z ustalonymi warunkami dopuszczalne jest wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych odpadami o kodach: ex 10 01 01, ex 10 01 02, ex 10 01 80, ex 16 07 99 pod warunkiem, że wypełniany odpadami teren niekorzystnie przekształcony znajduje się poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią i poza obszarem, na którym istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego, na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469).

2.7. Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią po wystąpieniu powodzi

W sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi w rozumieniu art. 16 pkt 43 ustawy Prawo wodne zastosowanie znajduje ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1317).

W przypadku wystąpienia powodzi o rozmiarach powodujących konieczność zastosowania szczególnych rozwiązań określonych w ustawie, gdy środki zastosowane przez właściwe organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego okazały się niewystarczające, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych Prezesowi Rady Ministrów przez właściwych wojewodów:

- 1) wykaz gmin lub miejscowości poszkodowanych w wyniku wystąpienia powodzi, na terenie których stosuje się szczególne rozwiązania określone w ustawie,
- 2) rodzaj stosowanych szczegółowych rozwiązań - w zakresie określonym w rozdziale 2 ustawy,
- 3) w przypadku rozwiązań określonych w art. 5-7, art. 10-19, art. 23, art. 26-29, art. 33 i art. 36 ustawy- warunki lub okres ich stosowania lub termin na dokonanie określonych czynności, nie dłuższy niż 12 miesięcy

- kierując się zakresem niezbędnej do udzielenia pomocy, uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa powyżej przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.), z wyłączeniem przedsiębiorców wykonujących działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, którzy ponieśli szkodę w wyniku powodzi, mogą ubiegać się o pożyczki na zasadach określonych w rozdziale 3.

Po wydaniu rozporządzenia, w celu umożliwienia zastosowania szczególnych rozwiązań określonych ustawą, Prezes Rady Ministrów może dokonywać, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa, uwzględniając przeznaczenie środków publicznych na sfinansowanie zadań określonych przez dysponentów części wnioskujących o dokonanie przeniesień.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego w stosunku do urządzeń wodnych uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi. Nie ma również konieczności uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 390 ust. 1 PW w zakresie wykonywania innych robót związanych z odbudową, remontem i rozbiórką urządzeń wodnych.

Odbudowa, remont lub rozbiórka urządzeń pomiarowych służb państwowych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, uszkodzonych lub zniszczonych w czasie powodzi, jest możliwa bez uzyskania zgody wodnoprawnej.

Złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 389 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, w zakresie poboru wód do zaopatrzenia

ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz odwodnienia obiektów lub wykopów budowlanych nie wstrzymują wykonania tych decyzji.

Wykonanie urządzenia wodnego oraz robót polegających na odbudowie, remoncie lub rozbiórce, będących przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko lub innym mogącym znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do której stosuje się odpowiednio przepisy 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, z wyłączeniem art. 74 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz ust. 1a-1c i art. 80 ust. 2 tej ustawy. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i kartę informacyjną przedsięwzięcia przedkłada się w jednym egzemplarzu wraz z ich zapisem w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych. Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dla przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wszczyna się na wniosek podmiotu planującego realizację przedsięwzięcia. W decyzji tej określa się warunki realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000. Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć niwelujących skutki powodzi nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Odwołanie od takiej decyzji musi wskazywać interes prawny lub obowiązek odwołującej się strony oraz zawierać zarzuty przeciw decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Do organizacji ekologicznych stosuje się przepisy art. 44 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. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60 i 730).

3. Problematyka zagospodarowania terenów szczególnego zagrożenia powodzią w orzecznictwie sądowym

Odnosnie do problematyki zagospodarowania terenów zagrożenia powodzią w orzecznictwie sądowym, na uwagę, jako reprezentatywne dla tematu, z zastrzeżeniem, iż zapadły one w znaczącej większości pod rządami ustawy – Prawo wodne z 2001 r., zasługują w szczególności następujące orzeczenia:

- **Zakazy z art. 40 Prawa wodnego 2001.**

- Rozgraniczenie kompetencji organów administracji wodnej i budowlanej.**

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2017 r. sygn. IV SA/Wa 602/17

Organy administracji wodnej winny ocenić zasadność wniosku o zwolnienie z zakazu gromadzenia ścieków w kontekście przesłanek z art. 40 ust. 1 pkt 3, w szczególności ryzyka zanieczyszczenia wody. Organy administracji wodnej nie mogą zastępować organów administracji architektoniczno-budowlanej i oceniać planowanego przedsięwzięcia w aspekcie przepisów techniczno-budowlanych. Samo odwołanie się przez organy do § 34 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie nie może mieć znaczenia w sprawie o zwolnienie z zakazu, o którym mowa w art. 40 ust. 1 pkt 3 Prawa wodnego.

- **Zakazy z art. 40 Prawa wodnego 2001.**

- Pierwszeństwo ustawowych zakazów przed zapisami miejscowego planu zagospodarowania**

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2016 r. sygn. II OSK 3380/14

Organ powinien ustalić jakie są aktualne zapisy planu miejscowego dla terenu planowanej inwestycji, czy mapy zagrożenia powodziowego zostały przekazane organom Gminy i czy ustalenia planu dla tej inwestycji są zgodne z mapami zagrożenia powodziowego dla tego terenu. Jeżeli granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią przedstawione na tych mapach nie zostały uwzględnione w planie, to pierwszeństwo powinny mieć regulacje ustawowe wprowadzające zakazy m.in. zabudowy i gromadzenia ścieków na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 88 I ust. 1, art. 40 ust. 1 pkt 3 Prawa wodnego).

- **Zakazy z art. 88I Prawa wodnego 2001.**

- Uznanie administracyjne. Zarządzanie ryzykiem powodziowym.**

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2016 r. sygn. IV SA/Wa 3199/15

Z treści art. 88 I ust. 2 Prawa wodnego. wynika, że istotą decyzji dotyczącej zwolnienia od zakazów wykonywania robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią jest jej uznaniowy charakter. Uznanie administracyjne nie oznacza jednak dowolności organu administracji publicznej co do rozstrzygnięcia, o czym świadczą określone w tym przepisie przesłanki podejmowania decyzji w tej materii. Katalog przesłanek pozwalających na zwolnienie od zakazów został określony w przepisie prawa materialnego, co oznacza zakresowanie granic swobodnego uznania organu. Organ przy wydawaniu decyzji o zwolnieniu od zakazu jest zobowiązany do rzetelnej i wnikliwej analizy

wszelkich okoliczności sprawy w celu stwierdzenia, czy zostały spełnione przesłanki określone w przywołanym art. 88l ust. 2 p.w. W ten sposób przeprowadzona analiza stanu faktycznego stanowi podstawę do wydania decyzji o charakterze uznaniowym.

W rozumieniu ustawy cele zarządzania ryzykiem powodziowym to czynności służące ograniczeniu negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. Dyrektor RZWG może zwolnić od zakazów o ile proponowane przez inwestora działania nie będą miały negatywnego wpływu m.in. na ludzi czy środowisko w przypadku powstania powodzi, nie zwiększą negatywnych skutków związanych z powodzią w zakresie możliwości zarządzania ryzykiem powodziowym.

Celem regulacji prawnych związanych z ochroną przeciwpowodziową nie jest wyłącznie realna ochrona przed ryzykiem powodziowym i związanych z tym strat. W przepisach tych chodzi o stworzenie takiego systemu i kształtowania terenu aby zapewnić, w razie powodzi, jak największą ochronę mienia i ludzi. Jednym ze sposobów realizacji tych celów jest ograniczenie zabudowy na terenach zagrożenia powodziowego. Dopuszczenie tego rodzaju zabudowy zwiększy ryzyko związane z zagrożeniem ryzykiem powodziowym.

- **Zakazy z art. 88l Prawa wodnego 2001.**

- Szczegółowa ocena zagrożenia powodziowego w ramach odstępstw od zakazów zabudowy.**

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2015 r. sygn. IV SA/Wa 1348/15

Nie ulega wątpliwości celowość reglamentowania zmian zagospodarowania terenu na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przejawiająca się m.in. generalnym zakazem zabudowy tego obszaru, ustanowionym w art. 88l ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego. Ustawodawca przyjął jednakże, że nie jest to zakaz bezwzględny, albowiem stosownie do art. 88l ust. 2 ustawy właściwy organ może zezwolić na odstępstwo od tego zakazu, o ile nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym. Oznacza to, że na zasadzie wyjątku ustawodawca dopuścił w uzasadnionych przypadkach możliwość wyważenia ważnego interesu publicznego w postaci ochrony przeciwpowodziowej oraz interesu indywidualnego strony, mogącego skutkować przyznaniem priorytetu interesowi indywidualnemu.

Do szczegółowej oceny zagrożenia powodziowego brany jest pod uwagę m.in. zakres i głębokość zalewu nie tylko obszaru zamierzenia inwestycyjnego, ale także terenów do niego przyległych i dróg dojazdowych. Głębokość zalewu związana z określonym prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi przekłada się m.in. na możliwości samodzielnej ewakuacji z terenu zagrożonego powodzią oraz na rodzaj i wielkość potencjalnych strat. Analiza "Studium granic bezpośredniego zagrożenia powodzią dla zlewni (...)" oraz map zagrożenia powodziowego wskazuje, że działka nr (...) znajduje się w środku obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Z kolei analiza przebiegu i stanu układu komunikacyjnego, obsługującego przedmiotowy obszar prowadzi do wniosku, że na skutek podtopienia, zalania lub powstania miejscowych zastoisk wodnych ulegną rozmięknieniu, co może uniemożliwić przejazd pojazdom i w konsekwencji utrudnić dotarcie do pracy, szpitala, przedszkola/szkoły. Powyższe oznaczają, że w trakcie powodzi może być utrudniona samodzielna ewakuacja z terenu przedmiotowej nieruchomości i może być wymagany udział służb ratowniczych w tym zakresie. Zwiększenie liczby osób zamieszkujących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powoduje wzrost kosztów reagowania podczas powodzi. Przy ewakuacji należy zapewnić

większą liczbę sprzętu ratunkowego oraz osób udzielających pomocy. Wzrost liczby osób na terenach zalewowych powoduje wzrost kosztów ochrony przed powodzią społeczności obciążonej dodatkowymi kosztami. W ocenie organu zwolnienie skarżącego z zakazów stworzyłoby precedens do zabudowy niezabudowanego dotąd terenu zalewowego, utrudniając zarządzanie ryzykiem powodziowym oraz powodując (w odniesieniu do zbiornika na nieczystości ciekłe) zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi.

- **Zakazy z art. 88I Prawa wodnego 2001.**

Przesłanki umożliwiające zwolnienie od zakazu zabudowy. Rozkład ciężaru dowodu.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. VIII SA/Wa 389/17

Przesłanki umożliwiające zwolnienie od zakazu muszą być interpretowane ściśle (exceptiones non sunt extendendae; por. np. wyrok NSA z 5 października 2016 r., II OSK 3379/14; CBOSA). Taka konstrukcja ustawowa wpływa również na kwestie rozkładu ciężaru dowodu.

Wyspecjalizowane organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami nie są zobligowane z urzędu poszukiwania dowodów na okoliczność, że planowana inwestycja nie utrudni zarządzania ryzykiem powodziowym. Ustawodawca wprost zresztą przewidział możliwość dołączenia przez stronę do wniosku o zwolnienie spod zakazów opinii hydrologicznych (art. 88 I ust. 4 p.w.).

Orzekające organy, będąc organami wyspecjalizowanymi, nie miały obowiązku dopuszczenia z urzędu dowodu z opinii biegłego na okoliczność, że inwestycja nie utrudni zarządzania ryzykiem powodziowym. Organy te nie miały również obowiązku wzywać skarżącego zakładu do przedłożenia takich opracowań.

Jeżeli organ wyprowadził określone ustalenia dotyczące stanu faktycznego z posiadanych, nienasuujących zastrzeżeń dokumentów, to skuteczne ich zakwestionowanie wymaga przeprowadzenia stosownego kontrdowodu z inicjatywy strony toczącego się postępowania (por. np. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2009 r.; II OSK 1933/08, CBOSA; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, 3 wyd., Warszawa 2009, s. 119).

- **Zakazy z art. 88I Prawa wodnego 2001.**

Rygorystyczne wykładnia art. 88I ust. 2. Cele Dyrektywy. Pojęcie ryzyka powodziowego

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2017 r. sygn. IV SA/Wa 2066/17

W świetle Dyrektywy Powodziowej (motyw 2), powódzie należą do naturalnych zjawisk, którym nie sposób zapobiec. Niemniej jednak niektóre działania człowieka (takie jak przyrost zabudowy mieszkaniowej i wzrost wartości majątku na obszarach zalewowych, a także obniżenie naturalnego potencjału retencyjnego gleby wskutek użytkowania gruntów) i zmiany klimatyczne przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa występowania powodzi i zaostrzenia ich negatywnych skutków. Zgodnie zaś z art. 1 Dyrektywy, jej celem jest ustanowienie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczania negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodzią na terytorium

Wspólnoty. Z kolei przez "ryzyko powodziowe" należy rozumieć kombinację prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i związanych z powodzią potencjalnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej (art. 2 pkt 2 Dyrektywy). Zbliżoną definicję ryzyka powodziowego zawiera art. 9 ust. 1 pkt 1b p.w. Jeżeli zaś chodzi o Komunikat Komisji, to w jego punkcie 2.2. "Zarządzanie zagrożeniem powodziowym" stwierdza się m.in., że elementem tego zarządzania jest zapobieganie powstawaniu szkód wywołanych powodzią poprzez rezygnację z budowy domów mieszkalnych i obiektów przemysłowych na terenach zagrożonych powodzią. Reasumując, przyjmowany w orzecznictwie NSA i WSA w Warszawie postulat rygorystycznej wykładni art. 88l ust. 2 p.w. w pełni koresponduje z celami Dyrektywy Powodziowej. Zakaz zabudowy na terenach zagrożonych powodzią został wskazany w Dyrektywie Powodziowej oraz Komunikacie Komisji jako jedno z podstawowych narzędzi zapobiegania skutkom powodzi.

- **Zakazy z art. 88l Prawa wodnego 2001.**

- Obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego**

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 czerwca 2017 r. sygn. II SA/Bd 38/17

Zgodnie z art. 88l ustawy Prawo wodne, zasadą jest zakaz zabudowy, co wynika z ust. 1 pkt 1 tego przepisu: "Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych".

Odstępstwem od powyższego ograniczenia jest zgoda dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, o czym stanowi art. 88l ust. 2 ustawy, zwalniająca w drodze decyzji od zakazów, o których mowa w ust. 1, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym.

Kolejnym wymogiem ustawowym związanym z terenem szczególnego zagrożenia jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego. Zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 2 ustawy, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane również na wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, jeżeli wydano decyzje, o których mowa w art. 40 ust. 3 i art. 88l ust. 2.

W ocenie Sądu, decyzja dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej zwalniająca w drodze decyzji od zakazów ma charakter pozwolenia. Tylko ten organ jest kompetentny do zajęcia stanowiska w zakresie zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia - zalewowych, a organ architektoniczno-budowlany nie może go w tym wyręczyć. Rozstrzygnięcie decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej będzie miało wpływ na to, czy będzie wymagane pozwolenie wodnoprawne.

- **Zakazy z art. 88l Prawa wodnego 2001.**

- Zwolnienie z zakazów dla przedsięwzięcia na obszarach zainwestowanych. Względny charakter zakazów.**

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r. sygn. II OSK 3078/14

Teren, na którym skarżący planuje inwestycję, której dotyczy sprawa, jest już, jak wynika z okoliczności sprawy, zajęty przez budynki gospodarstwa rolnego. W związku z tym już, niezależnie od zrealizowania przez skarżącego planowanej inwestycji, istnieje ryzyko powodziowe związane z tym, że w razie wystąpienia powodzi trzeba będzie ewakuować ludzi i zwierzęta oraz, że część zwierząt może podczas powodzi paść. Jeżeli więc skarżący twierdzi, że planowana przez niego inwestycja nie spowoduje zwiększenia liczby ludzi przebywających na gospodarstwie zagrożonym powodzią oraz liczby hodowanych tam koni, to ten element nie może być podnoszony jako czynnik, który na skutek zwolnienia z zakazów i w związku z tym zrealizowania inwestycji utrudni ochronę przed powodzią. Ochrona przed powodzią już jest utrudniona z uwagi na to, że skarżący na terenie szczególnego zagrożenia powodzią prowadzi gospodarstwo rolne, w którym hodzi konie. Jednakże art. 88l ust. 2 Prawa wodnego nie daje podstaw do tego, aby odmówić zwolnienia z zakazów określonych w art. 88l ust. 1 powołanej ustawy z tego powodu, że już występują okoliczności, które utrudniają ochronę przed powodzią. Z powołanego przepisu wynika, że organ administracji musi wskazać w jaki sposób działania, które według art. 88l ust. 1 Prawa wodnego są zakazane, utrudnią ochronę przed powodzią w razie zwolnienia od tych zakazów. Musi być związek pomiędzy zwolnieniem od zakazów, a utrudnieniem ochrony przed powodzią. Inaczej mówiąc organ administracji powinien był w rozpoznawanej sprawie rozważyć jak budowa projektowanych przez skarżącego obiektów i budynków utrudni ochronę przed powodzią przy założeniu, że nie spowoduje to zwiększenia liczby osób przebywających na gospodarstwie i hodowanych w nim zwierząt.

Skoro celem tego przepisu jest odstępstwo od zakazów określonych w art. 88l ust. 1, a więc m.in. odstępstwo od zakazu budowy obiektów budowlanych, to nie można go rozumieć w sposób, który sprowadza się do tego, że żadna zabudowa na terenie szczególnego zagrożenia powodzią nie może być dopuszczona. Wówczas bowiem art. 88l ust. 2 Prawa wodnego byłby przepisem pustym. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że organ administracji powinien ocenić czy odstępstwo od zakazów określonych w art. 88l ust. 1 Prawa wodnego, w tym od zakazu budowy obiektów budowlanych, utrudni ochronę przed powodzią, przy czym to organ administracji powinien wskazać w jaki sposób konkretna inwestycja utrudni ochronę przed powodzią.

- **Zakazy z art. 88l Prawa wodnego 2001.**

Wyłączna kompetencja do zwolnienia z zakazu w drodze decyzji. Sprzeczność planu miejscowego z przepisami ustawy.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. II OSK 1530/14

Skoro art. 88l ust. 2-6 ustawy - Prawo wodne w zakresie możliwości uzyskania odstępstwa od zakazu realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią określa organy właściwe w sprawie zwolnienia od zakazów określonych w ust. 1 art. 88l ust. 1 ustawy - Prawo wodne, sposób postępowania w tych sprawach i formę działania, to tym samym tylko dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej posiada kompetencje do określania w drodze decyzji administracyjnej wyjątków od ustanowionego zakazu budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela w pełni zaprezentowaną wykładnię. Jeżeli bowiem przepis rangi ustawy wyklucza możliwość budowy obiektów budowlanych na terenach szczególnie zagrożonych powodzią, to nie można przewidzieć możliwości zabudowy tych terenów w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego.

- **Zakazy z art. 88I Prawa wodnego 2001.**

Brak możliwości ustanawiania wyjątków od zakazu zabudowy w dokumentach planistycznych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r. sygn. II OSK 1063/12

Na etapie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wymagane jest uzgodnienie projektu studium z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w zakresie wskazanym w art. 4a Prawa wodnego; w szczególności zaopiniowanie w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 11 ust. 6 lit. i) u.p.z.p.). Natomiast nie jest przewidziane wydawanie - na potrzeby sporządzenia studium - decyzji zwalniającej od zakazów związanych z ochroną przeciwpowodziową w trybie art. 88I ust. 2 Prawa wodnego.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może zwolnić od zakazów określonych w ust. 1 art. 88I Prawa wodnego, w tym od zakazu budowy obiektów budowlanych jedynie inwestora na etapie procesu inwestycyjnego, bowiem tylko wtedy jest możliwe złożenie dokumentacji wymaganej przepisem art. 88I ust. 4 Prawa wodnego.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 6 - w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1) nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

- **Zakazy z art. 88I Prawa wodnego 2001.**

Zakres władztwa planistycznego gminy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 września 2013 r. sygn. II SA/OI 539/13

Gmina jak najbardziej może zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi określać warunki zabudowy co do tych obszarów, takie jak na przykład rzędne terenu, powierzchnia zabudowy czy też minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, jak również nieprzekraczalne linie zabudowy. Jednakże, co najistotniejsze, Gmina zobowiązana jest oznaczyć precyzyjnie i zgodnie z przywołanymi zapisami studium obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Musi to być wyraźnie oznaczone w planie. Taki zapis nie wyklucza jednoczesnego określenia funkcji usługowej dla danych obszarów. W takiej sytuacji zapis musi być jednak zrehabilitowany precyzyjnie, tak żeby wynikało z niego jednoznacznie, że dopuszcza się realizację funkcji np. usługowej (dla danych terenów leżących na obszarze zagrożenia przeciwpowodziowego), ale pod warunkiem uzyskania zgody w formie decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej wydanej na podstawie art. 88I ust. 2 Prawa wodnego. Przy takich zapisach planu inwestor będzie zdawał sobie sprawę z faktu na jakich terenach zamierza inwestować. Ponadto realizacja zamierzenia zgodnie z art. 88I ust. 2 Prawa wodnego zależeć będzie od uzyskania decyzji właściwego organu o zwolnieniu z zakazów określonych w art. 88I ust. 1 Prawa wodnego.

- **Zakazy z art. 88I Prawa wodnego 2001.**

Zakres władztwa planistycznego gminy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. IV SA/Wa 2256/14

Rada gminy, nie posiada uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego, do umieszczania w studium, kwestii dotyczących uwarunkowań uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone zostały przez ustawodawcę, wobec czego Radzie Gminy S. nie można przypisać władztwa formułowania wskazań w tym zakresie. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać tworzenie ustaleń zaskarżonej uchwały, z których wynika dla poszczególnych terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, możliwość różnych form zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów budowlanych, z zaznaczeniem jedynie, iż należy dla tych obszarów stosować przepisy Prawa wodnego.

Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne w państwie prawnym (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000 r., Nr 1, poz. 17). Pogląd ten, ze względu na zdeterminowanie przepisów planu miejscowego postanowieniami studium, jest aktualny odnośnie do studium.

Ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń zawartych w studium, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Postanowienia studium powinny być jednoznaczne, a na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powinien obowiązywać zakaz sytuowania obiektów budowlanych, bowiem taki stan prawny na poziomie aktów samorządowych będzie zbieżny z wolą ustawodawcy, który przesądził, że tylko decyzja właściwego organu wydana na podstawie art. 88I ustawy Prawo wodne może zezwalać na budowę.

- **Uzgodnienie z art. 166 Prawo wodne 2017**

Forma współdziałania organu.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 listopada 2019 r. sygn. II SA/GI 631/19 orzeczenie nieprawomocne

Z treści przepisów Prawa wodnego jednoznacznie wynika, że uzgodnienie, jak i odmowa uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, następują w drodze decyzji.

Bezzasadnie zatem organy rozstrzygające w niniejszej sprawie zastosowały art. 53 ust. 5 u.p.z.p., stwierdzając, że wobec niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie - uzgodnienie uważa się za dokonane.

4. Propozycje zmian legislacyjnych

W świetle przywołanych wcześniej przepisów oraz orzecznictwa zauważyć można, że:

- 1) Odejście przez ustawodawcę od generalnego, względnego zakazu wnoszenia obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, obowiązującego przed 2018 r., pociąga za sobą konieczność ustalenia, za pomocą przepisów rangi ustawy, zakazów związanych z zagospodarowaniem terenów lub użytkowaniem obiektów budowlanych na obszarach o różnym poziomie zagrożenia powodziowego, mających swoje uzasadnienie w ochronie życia i zdrowia ludzi oraz w pozytywnych obowiązkach państwa w sferze bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania szkodom.
- 2) Nowe regulacje prawne powinny mieć na względzie inny niż poprzednio reżim prawny obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.
- 3) Zagospodarowanie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią powinno ograniczać możliwość stałego pobytu na tych terenach osób o ograniczonej zdolności poruszania się, takie jak szpitale, żłobki, przedszkola, domy dla osób starszych, jak też ograniczać na tych obszarach powstawanie obiektów użyteczności publicznej.
- 4) Przepisy wykonawcze do ustawy – Prawo wodne, określające: zakres wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposób ich ustalania, jak też a, zakres wymagań, jakie dla obiektów budowlanych lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią może określać pozwolenie wodnoprawne, powinny zostać dookreślone i rozwinięte, w stosunku przepisów obecnie obowiązujących. Zdolność spełnienia ww. wymagań technicznych przez obiekty budowlane albo zdolność adaptacji istniejącej zabudowy do tych wymagań, powinna stanowić kryterium dopuszczenia nowej zabudowy lub dalszego trwania zabudowy istniejącej.
- 5) Należy dążyć do wprowadzenia obowiązku uwzględniania wymagań określonych w pkt 4 w standardach i praktyce projektowania.
- 6) Zmiany ustawy – Prawo wodne wdrażające rozszerzone uregulowania w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią powinny w pełniejszy sposób opisywać przesłanki odmowy uzgodnienia dokonywanego na podstawie art. 166 tej ustawy lub odmowy pozwolenia wodnoprawnego, z uwagi na poziom zagrożenia powodziowego i niemożność realizacji celów zarządzania ryzykiem powodziowym.
- 7) Przesłanka możliwości realizacji celów zarządzania ryzykiem powodziowym powinna być szerzej stosowana w przepisach związanych z korzystaniem z wód, usługami wodnymi i zagospodarowaniem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.
- 8) Regulacje Prawa wodnego, tak obecne, jak i przyszłe, dotyczące zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, powinny w większym stopniu budować systemowe powiązania z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności, ww. zagadnienia powinny w większym zakresie i przy większym udziale jednostek samorządu terytorialnego, być wprowadzane do dokumentów planistycznych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

- 9) Powinna zostać zwiększona rola wojewody oraz powiązania między zarządzaniem ryzykiem powodzi i zarządzaniem kryzysowym.
- 10) Szczególnego wyważenia wymaga, jakie standardy, praktyki, wytyczne powinny pozostać w sferze poradnikowej, a jakie należy ująć w powszechnie obowiązujące normy prawne.
- 11) Zagadnienia zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz tego zagrożenia powinny stać się immanentną częścią procesów ocen oddziaływania na środowisko oraz ocen wodnoprawnych.

Szczegółowe propozycje zmian przedstawiono w dalszej części opracowania.

5. Spis literatury

- Robakowska M., „Obszary szczególnego zagrożenia powodzią będą obligatoryjnie ujawniane w dokumentach planistycznych, których projekty podlegać będą uzgodnieniu z właściwymi organami Wód Polskich”, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/301239989-Planowanie-przestrzenne-na-obszarach-szczegolnego-zagrozenia-powozia.html>, data dostępu: 20.03.2020;
- <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529>; data dostępu (Druk sejmowy, str. 12).

Akty prawne- ustawy:

- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60 i 730);
- ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14 poz. 60 tj. Dz.U. 2020 poz. 470);
- ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.);
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.);
- ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2169 ze zm.);
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.);
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.);
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121);
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 293);
- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 710 ze zm.);
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.);
- ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1398 ze zm.);
- ustawa 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.);
- ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 933);
- ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1317);
- ustawa z dnia z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.);
- ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 ze zm.);
- ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.);
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.);
- ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 219);

- ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2019 r. poz. 1696).

Akty prawne- rozporządzenia:

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065);
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796);
- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 Listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1118 ze zm.);
- rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań, jakie dla obiektów budowlanych lokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią może określać pozwolenie wodnoprawne. (Dz.U. z 2019 r. poz. 227);
- rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania (Dz. U. z 2019 r., poz. 244).