

Stowarzyszenie Właścicieli Działek Rekreacyjnych „Spalona”

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



Ministerstwo Infrastruktur

RPW/36033/2025 P

Data: 2025-06-10

Ministerstwo Infrastruktury

Departament Kontroli

ul. Chałubińskiego 4/6

00-928 Warszawa

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu

ul. C.K. Norwida 34

50-950 Wrocław

PETYCJA

w sprawie zmiany stanowiska dotyczącego uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Spalona (gmina Kunice)

Działając na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870 t.j.), w imieniu Stowarzyszenia Właścicieli Działek Rekreacyjnych „Spalona” oraz wszystkich właścicieli działek i domków letniskowych w miejscowości Spalona (gmina Kunice),

WNOSIMY O:

1. Uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Spalona, który dopuszcza istniejącą zabudowę letniskową na terenach już zabudowanych.
2. Uwzględnienie w procedurze uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Spalona rzeczywistego zagrożenia powodziowego, potwierdzonego przebiegiem powodzi z września 2024 r., kiedy to tereny zabudowane nie zostały zalane, mimo wysokich stanów wód.

3. Zastosowanie zasady proporcjonalności (art. 7a KPA) i obowiązku uwzględnienia aktualnego stanu zagospodarowania (art. 166 ust. 3 Prawa wodnego), w świetle istnienia kilkuset funkcjonujących domków letniskowych.
4. Wzięcie pod uwagę rekreacyjnego i sezonowego charakteru zabudowy, co zmniejsza ryzyko dla zdrowia i życia oraz pozwala na dostosowanie wymogów technicznych do rzeczywistych potrzeb.
5. Uznanie wpływu budowanego zbiornika Rzymówka na ograniczenie zagrożenia powodziowego, poprzez rozpatrzenie projektu MPZP z uwzględnieniem dostępnej dokumentacji technicznej albo zawieszenie procedury do czasu aktualizacji map zagrożenia powodziowego (do 22 grudnia 2025 r.).

UZASADNIENIE

Na przestrzeni ostatnich kilku lat w miejscowości Spalona (gmina Kunice) dynamicznie rozwinęła się zabudowa rekreacyjna. Obecnie na obszarze tym znajduje się około 300 domków letniskowych. Obiekty te powstały na gruntach o przeznaczeniu rolnym i formalnie są kwalifikowane jako samowole budowlane. Jedyna droga do legalizacji istniejącej zabudowy prowadzi poprzez zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotowy obszar był wcześniej wyrobiskiem po kopalni żwiru. Choć plan rekultywacji przewidywał przywrócenie go do użytkowania rolniczego, w praktyce – ze względu na walory krajobrazowe i rekreacyjne – właściciel podzielił nieruchomość na mniejsze działki i sprzedał je indywidualnym nabywcom. Początkowo na działkach pojawiały się przyczepy kempingowe i domki holenderskie, które z czasem zostały zastąpione przez trwałą zabudowę rekreacyjną.

Temu procesowi sprzyjała zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz składane wówczas publicznie deklaracje o zamiarze uchwalenia nowego miejscowego planu umożliwiającego legalizację zabudowy. Właściciele działek, obserwując kolejne realizacje i działania gminy, byli przekonani o legalności swoich inwestycji.

Sytuacja uległa zmianie po wyborze nowego wójta, który odstąpił od kontynuowania procedury planistycznej i zgłosił sprawę do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. W wyniku tego działania wszczęto liczne postępowania administracyjne, które mogą skutkować nakazami rozbioru dla ponad 300 domków.

Wobec skali problemu aktualne (po ostatnich wyborach samorządowych) władze gminy Kunice ostatecznie podjęły działania zmierzające do zmiany MPZP, które umożliwiłyby zalegalizowanie istniejącej zabudowy. W ramach procedury planistycznej, projekt nowego planu został skierowany do uzgodnień z odpowiednimi instytucjami, w tym do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Decyzjami z dnia 9 września 2024 r., 25 października 2024 r. oraz 3 stycznia 2025 r. Dyrektor PGW Wody Polskie, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, odmówił uzgodnienia przedmiotowego projektu planu miejscowego, uzasadniając to położeniem terenu w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Pomimo wielokrotnych zmian wprowadzanych przez Gminę Kunice w projekcie MPZP na wniosek RZGW, organ konsekwentnie odmawiał uzgodnienia projektu, wskazując jako jedyne możliwe rozwiązanie "wprowadzenie przeznaczenia rolnego, leśnego lub wodnego" bądź "wycięcie obszaru zalewowego" z granic opracowania.

Analizując przedmiotową sprawę w kontekście obowiązujących przepisów prawa, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych aspektów prawnych i faktycznych, które determinują możliwość uzgodnienia MPZP dla miejscowości Spalona.

Zgodnie z art. 166 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne: "Dokonując uzgodnień, o których mowa w ust. 2, Wody Polskie 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.". Ustawodawca celowo wprowadził w art. 166 ust. 3 Prawa wodnego wymóg uwzględnienia "aktualnego zagospodarowania i dotychczasowego przeznaczenia" terenu, co stanowi istotne ograniczenie swobody decyzyjnej organu. Oznacza to, że ocena zagrożenia powodziowego nie może być dokonywana w oderwaniu od stanu faktycznego i istniejącego zagospodarowania. Takie ujęcie przepisu wskazuje na intencję ustawodawcy, by organy Wód Polskich stosowały zróżnicowane podejście do terenów niezabudowanych oraz do terenów, na których istnieje już zabudowa, nawet jeśli formalnie stanowi ona samowolę budowlaną. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do sytuacji, w której część przepisu stałaby się bezprzedmiotowa, co jest niezgodne z zasadami wykładni prawa.

Art. 166 ust. 10 Prawa wodnego zawiera zamknięty katalog przesłanek, na podstawie których organ może odmówić uzgodnienia. Oznacza to, że odmowa może nastąpić wyłącznie, gdy planowane zagospodarowanie:

- narusza ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; narusza ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym;
- stanowi zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury;
- narusza funkcjonowanie infrastruktury krytycznej;
- utrudnia zarządzanie ryzykiem powodziowym.

Jednocześnie art. 166 ust. 8 i 9 Prawa wodnego przewiduje możliwość warunkowego uzgodnienia poprzez określenie wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy i planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Rozporządzenie z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu

wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy zawiera szeroki katalog warunków, które można określić zamiast całkowitej odmowy uzgodnienia. Przepisy te tworzą prawne ramy dla poszukiwania rozwiązań kompromisowych, uwzględniających zarówno potrzebę ochrony przeciwpowodziowej, jak i istniejący stan zagospodarowania terenu.

Fundamentalną zasadą, która powinna być stosowana przy interpretacji art. 166 ust. 3 Prawa wodnego, jest zasada proporcjonalności wyrażona w art. 7a Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tą zasadą, organ administracji powinien podejmować tylko takie działania, które są niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu i proporcjonalne do tego celu. W kontekście uzgadniania MPZP dla terenów zagrożonych powodzią, zasada ta nakazuje rozważenie, czy całkowita odmowa uzgodnienia jest rzeczywiście niezbędna dla realizacji celu, jakim jest ochrona przeciwpowodziowa, czy też cel ten może być osiągnięty mniej dolegliwymi środkami.

Zestawiając art. 166 ust. 3 Prawa wodnego (nakaz uwzględnienia aktualnego zagospodarowania) z zasadą proporcjonalności (art. 7a KPA), otrzymujemy jasną dyrektywę interpretacyjną: organ powinien różnicować swoje podejście w zależności od stanu faktycznego, preferując rozwiązania, które pozwalają na pogodzenie ochrony przeciwpowodziowej z istniejącym stanem zagospodarowania. W przypadku Spalonej, gdzie około 300 domków letniskowych stanowi aktualny stan zagospodarowania, zasada proporcjonalności wskazuje na konieczność rozważenia warunkowego uzgodnienia, które zapewni odpowiedni poziom bezpieczeństwa powodziowego przy jednoczesnym umożliwieniu legalizacji istniejącej zabudowy.

Całkowita odmowa uzgodnienia, prowadząca w konsekwencji do konieczności rozbiórki około 300 istniejących domków, jest środkiem nieproporcjonalnym, gdyż:

- narusza równowagę między celem (ochrona przeciwpowodziowa) a środkiem (całkowita likwidacja istniejącej zabudowy),
- pomija możliwość zastosowania mniej dolegliwych środków (warunkowe uzgodnienie z określeniem wymagań technicznych),
- nie uwzględnia w wystarczającym stopniu aktualnego zagospodarowania terenu, co jest bezpośrednio sprzeczne z art. 166 ust. 3 Prawa wodnego,
- nie bierze pod uwagę społecznych i ekonomicznych konsekwencji dla około 300 rodzin.

Określenie warunków technicznych dla istniejącej zabudowy stanowiłoby środek mniej dolegliwy, a jednocześnie realizujący cel ochrony przeciwpowodziowej. Art. 166 ust. 8 i 9 Prawa wodnego dają organowi instrumenty do zastosowania zasady proporcjonalności poprzez warunkowe uzgodnienie, co powinno być preferowanym rozwiązaniem w sytuacji istniejącej zabudowy.

Dla właścicieli działek w Spalonej domki letniskowe stanowią znaczącą inwestycję finansową i ważny element ich majątku. Zakup działki rekreacyjnej i budowa domku letniskowego to poważny wydatek dla przeciętnego gospodarstwa domowego, często wymagający wieloletnich oszczędności lub zaciągnięcia kredytu. Znacząca część obecnych właścicieli nabyła nieruchomości w dobrej wierze od poprzednich właścicieli, nie będąc świadomymi problemów prawnych związanych z samowolą budowlaną. Potencjalne nakazy rozbiórki oznaczałyby nieodwracalne straty finansowe dla setek rodzin i zniweczenie ich wieloletnich wyrzeczeń.

Poza przedstawionymi argumentami natury prawnej, istnieją również istotne okoliczności techniczne i faktyczne, które uzasadniają warunkowe uzgodnienie MPZP. W związku z aktualizacją map zagrożenia powodziowego należy podkreślić, że zgodnie z metodyką ich opracowania, zmiana warunków przepływu o ponad 20% stanowi podstawę do aktualizacji map. Aktualizacja map ma nastąpić do 22 grudnia 2025 r. Aktualnie obowiązujące mapy zagrożenia powodziowego (MZP) nie uwzględniają efektu ochronnego budowanego zbiornika Rzymówka, co jest kluczowym argumentem za rewizją stanowiska w sprawie uzgodnienia MPZP dla Spalonej.

Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Rzymówka na rzece Kaczawa stanowi istotną zmianę w systemie ochrony przeciwpowodziowej, która będzie miała bezpośredni wpływ na zagrożenie powodziowe w miejscowości Spalona. Zgodnie z dokumentacją projektową zbiornika: zbiornik Rzymówka zredukuje przepływ $Q_1\%$ (woda stuletnia) o 37%, z 298,00 m³/s do 187,66 m³/s; redukcja przepływu $Q_{10}\%$ (woda dziesięcioletnia) wyniesie 28,8%, z 92,90 m³/s do 66,11 m³/s; transformacja hydrauliczna fali powodziowej spowoduje obniżenie zwierciadła wody na obszarze Spalonej o około 0,5-0,8 m; obniżenie zwierciadła wody o 0,5-0,8 m przełoży się na zmniejszenie zasięgu poziomego zalewu o 50-100 m, zależnie od lokalnych warunków morfologicznych.

Oznacza to, że redukcja przepływu wód powodziowych o 37% dla wody stuletniej ($Q_1\%$) oraz obniżenie zwierciadła wody o 0,5-0,8 m spowodują istotne zmniejszenie zagrożenia powodziowego dla terenów w Spalonej. Nawet jeśli część terenów nadal pozostanie w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, to znacznie obniżona głębokość potencjalnego zalewu umożliwia zastosowanie technicznych rozwiązań zabezpieczających zgodnie z §2 rozporządzenia wykonawczego. Parametry techniczne zbiornika Rzymówka jednoznacznie wskazują na możliwość warunkowego uzgodnienia MPZP poprzez określenie odpowiedniej wysokości posadowienia obiektów i zastosowanie rozwiązań konstrukcyjnych adekwatnych do zredukowanego poziomu zagrożenia.

Podczas powodzi z września 2024 r., rzeczywiste rzędne wody w rejonie Spalonej były znacznie niższe niż wskazują na to aktualne mapy zagrożenia powodziowego. Teren, na którym znajdują się domki letniskowe, nie został zalany pomimo wysokich stanów wody w rzece Kaczawie. Fakt ten potwierdza, że rzeczywiste rzędne terenu są wyższe niż

założono w modelach hydraulicznych wykorzystanych do stworzenia obowiązujących MZP, co zmniejsza faktyczne zagrożenie powodziowe.

Istotnym czynnikiem, który powinien być uwzględniony przy ocenie wpływu na zarządzanie ryzykiem powodziowym, jest rekreacyjny, a nie mieszkalny charakter zabudowy w Spalonej. Domki letniskowe są użytkowane sezonowo, głównie w okresie letnim, gdy zagrożenie powodziowe jest najmniejsze; nie stanowią podstawowego miejsca zamieszkania; w przypadku zagrożenia powodziowego mogą być szybciej i łatwiej ewakuowane.

W odniesieniu do przestanki naruszenia ustaleń planu zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 166 ust. 10 pkt 2), należy podkreślić, że plany te zawierają katalog działań służących ograniczeniu ryzyka powodziowego. Realizacja tych planów powinna uwzględniać istniejącą zabudowę, skupiając się na minimalizacji potencjalnych szkód. Obecne plany nie uwzględniają zabudowy w Spalonej, ponieważ nie istniała ona w momencie ich opracowania. Nie ulega wątpliwości, że powinna zostać uwzględniona w ich aktualizacji, nawet jeżeli stanowi samowolę budowlaną. Wprowadzenie odpowiednich warunków i wymagań dla tej istniejącej zabudowy wpisuje się w działania przewidziane w planach zarządzania ryzykiem powodziowym.

W odniesieniu do przestanki utrudnienia zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 166 ust. 10 pkt 5), ta przestanka wymaga wykazania przez organ, w jaki konkretny sposób planowane zagospodarowanie utrudni zarządzanie ryzykiem powodziowym. W przypadku istniejącej zabudowy rekreacyjnej o sezonowym charakterze użytkowania, utrudnienie to może być minimalne. Wprowadzenie systemów wczesnego ostrzegania i procedur ewakuacyjnych może skutecznie zniwelować potencjalne utrudnienia w zarządzaniu ryzykiem.

W świetle powyższego prosimy o ponowne rozważenie możliwości uzgodnienia MPZP dla miejscowości Spalona z uwzględnieniem istniejącego stanu zagospodarowania terenu (około 300 domków letniskowych), wpływu budowy zbiornika Rzymówka na znaczące zmniejszenie zagrożenia powodziowego, rekreacyjnego charakteru zabudowy i jej sezonowego użytkowania, możliwości zastosowania technicznych rozwiązań zabezpieczających, zasady proporcjonalności działań administracji oraz społecznych i ekonomicznych skutków odmowy uzgodnienia.



04.06.2025 r.

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Kunice
2. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

3. Minister Infrastruktury

4. Biuro poselskie Posła na Sejm RP [Robert Kroniwnicki]



Załącznik:

Listy poparcia petycji