



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DGW-6.054.7.2024
Warszawa, 27 grudnia 2024

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

w odpowiedzi na interpelację nr 6005 z 7 listopada br. poseł na Sejm RP pani Marty Stożek w sprawie aktualizacji map prognozowych rozlewisk oraz zakazu budowy osiedli przez prywatnych deweloperów na terenach zalewowych, poniżej przedstawiam informację w sprawie.

Zgodnie z art. 171 ust. 8-9 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą – Prawo wodne mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego podlegają przeglądowi co 6 lat oraz w razie potrzeby aktualizacji. Mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego mogą zostać poddane przeglądowi oraz w razie potrzeby aktualizacji częściej niż co 6 lat (...).

Za opracowanie projektów aktualizacji map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego zgodnie z art. 171 ust. 1-2 wyżej wymienionej ustawy odpowiada Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Projekty map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych, przygotowują dyrektorzy urzędów morskich.

W ramach przeglądu map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego oceniana jest aktualność danych wejściowych, w tym danych hydrologicznych. W przypadku podjęcia decyzji o aktualizacji map udostępniona jest metodyka ich sporządzania na stronie <https://powodz.gov.pl> administrowanej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

Również w zaktualizowanych w 2022 r. mapach zagrożenia powodziowego i mapach ryzyka powodziowego od strony morza, zgodnie z informacjami podanymi na stronie <https://powodz.gov.pl>, poziomy wody o określonym prawdopodobieństwie przewyższenia uwzględniały oddziaływanie morza (falowanie) i zmiany klimatyczne.

Oprócz opisanej powyżej aktualizacji map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, również wstępna ocena ryzyka powodziowego podlega co 6 lat przeglądowi oraz w razie potrzeby aktualizacji (art. 168 ust. 10 ustawy – Prawo wodne). Zgodnie z art. 168 ust. 1 projekt wstępnej oceny ryzyka powodziowego przygotowują Wody Polskie. W przeglądzie wstępnej oceny ryzyka powodziowego uwzględnia się możliwy wpływ zmian klimatu na występowanie powodzi.

Głównym celem wstępnej oceny ryzyka powodziowego jest wyznaczenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (ONNP), tj. obszarów, na których istnieje

znaczące ryzyko powodziowe lub na których wystąpienie znaczącego ryzyka jest prawdopodobne.

Ponadto wstępna ocena ryzyka powodziowego obejmuje w szczególności: opis powodzi historycznych, ocenę potencjalnych negatywnych skutków powodzi mogących wystąpić w przyszłości, prognozę długofalowego rozwoju wydarzeń, w szczególności wpływu zmian klimatu na występowanie powodzi.

Obszary wyznaczone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego nie stanowią podstawy do planowania przestrzennego. Jest to wstępna identyfikacja obszarów, na których występuje ryzyko powodziowe i dla których wykonywane są mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. Dopiero na mapach, w kolejnym etapie prac, są wyznaczane dokładne obszary zagrożenia powodziowego o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia, w tym obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Pierwsza wstępna ocena ryzyka powodziowego została sporządzona w 2011 r., natomiast pierwszy przegląd i aktualizacja wstępnej oceny ryzyka powodziowego w 2018 r. Aktualnie są prowadzone prace w zakresie przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego w 3. cyklu planistycznym (okres realizacji projektu: 2023-2025).

Zgodnie z art. 166 ust. 2 pkt 7 oraz 8 ustawy - Prawo wodne, organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie są zobowiązane do uzgadniania projektów w szczególności decyzji o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Stosownie do art. 16 pkt 34 ww. ustawy obszary szczególnego zagrożenia powodzią to:

- 1) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1 %;
- 2) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10 %;
- 3) obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224, stanowiące działki ewidencyjne;
- 4) pas techniczny.

W przypadku, gdy działania określone w projekcie dokumentu:

- 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

- właściwy organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie odmawia uzgodnienia projektu w drodze decyzji (art. 166 ust. 10 i 11 ustawy - Prawo wodne, z wyłączeniem sytuacji, o których mowa w ust. 12).

W sytuacji, gdy jest możliwe uzgodnienie projektu dokumentu właściwe organy wydają decyzje uzgadniające, w których są określone wymagania lub warunki dla planowanej zabudowy lub planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 8 ustawy - Prawo wodne).

Ustawodawca wskazał także, że w przypadku realizacji inwestycji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią może być wymagana zgoda wodnoprawna, wydawana przez właściwy organ PGW Wody Polskie. Do takich zgód należą:

- decyzja zwalniająca od zakazów obowiązujących na ww. obszarach, które to zakazy obejmują: gromadzenie ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania (art. 77 ust. 3 ustawy – Prawo wodne);

- pozwolenie wodnoprawne na lokalizowanie na ww. obszarach nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nowych obiektów budowlanych, a także gromadzenia 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, o której mowa w art. 77 ust. 3 ustawy – Prawo wodne (art. 390 ust. 1 ww. ustawy).

W postępowaniach zwalniających od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, właściwe organy analizują zakres planowanych prac w kontekście określonego zagrożenia powodziowego. W przypadku określenia, że planowane czynności nie będą stanowiły zagrożenia dla jakości wód w przypadku powodzi, organy te zwalniają wnioskodawcę od zakazów i określają warunki niezbędne dla ochrony jakości wód. W sytuacji określenia istnienia zagrożenia dla jakości wód w przypadku powodzi, właściwe organy są zobowiązane do odmowy udzielenia zwolnienia od zakazów.

Ponadto na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązuje zakaz lokalizowania cmentarzy. Wyrażenie zgody na lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych cmentarzy następuje w drodze decyzji, o której mowa w art. 166 ust. 5 ustawy – Prawo wodne.

Gmina w ramach posiadanego władztwa planistycznego, realizuje zadania związane z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego. Organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w postępowaniach uzgadniających pełnią rolę organów wyspecjalizowanych z zakresu ochrony przed powodzią i nie stanowią organów kontrolnych w stosunku do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, którzy są związani decyzjami, uzgadniającymi lub odmawiającymi uzgodnienia projektów, na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Każdy organ administracji z urzędu jest zobowiązany, zgodnie z jedną z podstawowych zasad prowadzenia postępowań administracyjnych, do działania na podstawie przepisów prawa. Również Ministerstwo Infrastruktury nie stanowi organów kontrolnych w stosunku do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, w zakresie wydawania pozwolenia na budowę, na gruncie obowiązujących przepisów prawa.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, bez wymaganej decyzji Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, to taka sytuacja stanowi przesłankę do wznowienia postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Należy zaznaczyć, że każda jednostka działa w zakresie udzielonych jej kompetencji. Ani Ministerstwo Infrastruktury ani jednostki Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nie mają delegacji ustawowej do brania udziału w postępowaniach dotyczących udzielenia pozwolenia na budowę jako organ współdziałający. To właściwy organ architektoniczno-budowlany jest zobowiązany do analizy wniosku (w tym jego kompletności i zgodności z prawem), w skład którego wchodzi:

- 1) przy zgłoszeniu budowy lub wykonywaniu innych robót budowlanych w szczególności pozwolenia, uzgodnienia i opinii, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw (art. 30 ust. 2a pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane);
- 2) przy pozwoleniu na budowę w szczególności projekt zagospodarowania działki wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów (art. 33 ust. 2 ww. ustawy).

Ponadto organy właściwe w sprawach pozwoleń wodnoprawnych nie są uprawnione do oceny i weryfikacji pozwoleń na budowę, które są wydawane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 388 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, wydanie pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 389 pkt 6-10 oraz art. 390 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, wydawanych przez właściwe organy na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Ponadto na mocy art. 388 ust. 5 ustawy - Prawo wodne, załączenie pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 389 pkt 6- 10 oraz art. 390 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, stanowi wymóg formalny wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że stwierdzenie zawarte w przedmiotowej interpelacji, tj. „gmina przy sporządzaniu planów zagospodarowania, jest zobowiązana zwrócić się do Wód Polskich, w celu uzyskania informacji, czy dany teren jest narażony na zalanie. W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego inwestor zobowiązany jest samodzielnie zwrócić się do Wód Polskich” jest niezgodne z art. 166 ustawy - Prawo wodne, ponieważ organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie uzgadniają projekty dokumentów, tj. w przypadku konieczności uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy uzgodnieniu podlega projekt decyzji przygotowany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a sam inwestor nie zwraca się z wnioskiem do organów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Ponadto stwierdzenie, że: „obecnie budowa na terenach zagrożonych powodzią nie jest legalna”, również nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne wprowadziło rozwiązania polegające na uzgadnianiu projektów dokumentów, o których mowa w art. 166 ust. 2 w drodze decyzji

oraz obowiązku uzyskania pozwoleń wodnoprawnych w szczególności na lokalizowanie nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (zgodnie z art. 390 ust. 1).

Odnosząc się do przykładu sytuacji osiedla Słoneczne Stabłowice we Wrocławiu „które zostało wybudowane tuż przed linią zagrożenia powodziowego i mogłoby zostać zalane, gdyby nie działania obronne mieszkańców” należy zaznaczyć, że teren, na którym zostały zlokalizowane budynki, zgodnie z uzyskanymi informacjami od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, znajduje się na dzień udzielenia odpowiedzi poza zasięgiem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie nie jest władne do wydawania decyzji, o których mowa w art. 166 ust. 5 ustawy - Prawo wodne w odniesieniu do terenów, które nie stanowią ww. obszarów. Zupełnie odrębną kwestią jest władztwo planistyczne gminy, ponieważ to jednostka gminy jest odpowiedzialna za kształtowanie ładu przestrzennego.

Należy wskazać art. 163 ust. 1 ustawy - Prawo wodne, który stanowi, że ochrona przed powodzią nie jest tylko obowiązkiem organów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, ale także organów administracji rządowej i samorządowej. W celu zapewnienia ochrony przed powodzią konieczne jest współdziałanie wszystkich jednostek, ponieważ tylko w ten sposób można osiągnąć cel jakim jest ochrona ludzi i mienia przed powodzią.

Odnosnie działań legislacyjnych w zakresie programów wsparcia dla rodzin, spłacających kredyty mieszkaniowe, należy wskazać, iż zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. poz. 2721), to właśnie ten resort kieruje działami administracji rządowej jak budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo i działania powyższe nie wpisują się w kompetencje Ministerstwa Infrastruktury. Należy jednak wskazać, że przedmiotowe rozwiązania mogą być planowane przez innych właściwych Ministrów, jednak na dzień dzisiejszy nie dysponujemy informacjami na ten temat.

Co do pytania odnośnie zobowiązań deweloperów do przedstawienia szczegółowych ekspertyz technicznych dotyczących zabezpieczenia powodziowego, Ministerstwo Infrastruktury pracuje obecnie nad różnymi rozwiązaniami legislacyjnymi zwiększającymi odporność przeciwpowodziową, w szczególności obszarów dotkniętych skutkami wrześnieowej powodzi. Szczegóły zostaną zaprezentowane niezwłocznie po zakończeniu prac wewnątrz i międzyresortowych.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Przemysław Koperski

Podsekretarz Stanu