

Renata Lewicka

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0001-5609-3072

EWOLUCJA MODELU WSPÓŁDZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI W ZAKRESIE OKREŚLANIA WARUNKÓW ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWYWANIA TERENÓW ZALEWOWYCH

Złożoność problemów wymagających uregulowania aktami planistycznymi (zarówno generalnymi, jak i indywidualnymi), w związku z oczywistą potrzebą zagwarantowania instytucjonalnych podstaw zapewniających trafność podejmowanych rozstrzygnięć, wymaga wprowadzania w szerokim zakresie do procedur planistycznych instytucji współdziałania z innymi podmiotami. Należą do nich zarówno podmioty spoza struktur administracji (co wiąże się najczęściej z udziałem społeczeństwa w procesach planistycznych), jak i inne podmioty administrujące. Udział tych ostatnich związany jest w szczególności z przypadkami konieczności uwzględnienia w aktach planistycznych kwestii pozostających w zakresie zadań i kompetencji organów administracji specjalnej wynikających chociażby ze szczególnego statusu obszarów objętych aktem planistycznym. Takimi szczególnymi obszarami są m.in. tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi, których dopuszczalny sposób zabudowy i zagospodarowania z uwagi na występujące na nich zagrożenia powinien je uwzględniać.

Powódź stanowi naturalne zjawisko hydrologiczne o charakterze przyrodniczym i gospodarczym, definiowane w literaturze jako znaczne podniesienie się stanu wody płynącej powstałe w wyniku nadmiernego jej zasilania lub wskutek piętrzenia wody¹. Wprowadzona ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne² definicja ustawowa tego pojęcia określa zjawisko powodzi jako czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wod-

¹ J. Stachy, B. Fal, I. Dobrzyńska, J. Holdakowska, *Wezbrania rzek polskich w latach 1951–1990. Materiały badawcze IMGW*, „Hydrologia i Oceanologia” 1996, t. XX, s. 5; M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią w województwie łódzkim*, Łódź 2015, s. 42.

² Dz.U. 2021, poz. 624, poz. 784.

nych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych (art. 16 pkt 43)³. Są to zatem zjawiska naturalne, którym zapobieganie nie jest w zasadzie możliwe, jednak niektóre działania człowieka (takie jak przyrost zabudowy mieszkaniowej, zmiany w ukształtowaniu terenu i obniżenie naturalnego potencjału retencyjnego gleby wskutek użytkowania gruntów) oraz zmiany klimatyczne przyczyniają się do zwiększenia prawdopodobieństwa występowania powodzi i zaostrzenia ich negatywnych skutków⁴. Zarówno w Polsce, jak i na całym świecie występujące powodzie powodują znaczące szkody, przy czym skala szkód związana jest przede wszystkim z występującą na tych terenach wspomnianą wyżej intensyfikacją ich wykorzystywania (zagospodarowania), a niejednokrotnie również zaludnienia.

Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią powinno zatem uwzględniać ryzyko powodziowe dla danego obszaru rozumiane jako kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i potencjalnych negatywnych jej skutków dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej (art. 2 pkt 2 dyrektywy powodziowej, art. 16 pkt 48 Prawa wodnego). Podejmowane działania w ramach zarządzania ryzykiem powodziowym mają na celu ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla tych wartości. Za szczególnie istotną uznano przy tym ochronę (poprzez właściwe zagospodarowanie) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 16 pkt 34 Prawa wodnego), tj. m.in.:

- obszarów, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% (rozumiane jako prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi na 100 lat),
- obszarów, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% (rozumiane jako prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi na 10 lat)⁵.

Rozważania dalszej części opracowania poświęcono analizie ewolucji regulacji prawnych obejmujących model i charakter współdziałania organów specjalistycznych (administracji wodnej) przy określaniu dopuszczalności i sposobu zagospodarowywania terenów określanych aktualnie jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią, choć konwencjonalnie dla potrzeb opracowania tereny te będą także określane jako tereny zalewowe czy też tereny zagrożone powodzią.

³ Definicja ta nawiązuje do definicji powodzi zawartej w dyrektywie 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288/27, art. 2 pkt 1) powszechnie określanej jako dyrektywa powodziowa.

⁴ Preambuła dyrektywy powodziowej, pkt 2.

⁵ A także obszarów między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, oraz wyspy i przymuliska stanowiące działki ewidencyjne oraz pasy techniczne.

Stopień intensywności oraz sposobów zagospodarowania terenów zagrożonych powodziami determinowany jest w istotnym zakresie poprzez obowiązujące regulacje prawne obejmujące reglamentację działań człowieka na tych obszarach, których celem jest niekwestionowana (również w skali ponadkrajowej, czego potwierdzeniem jest chociażby przyjęta dyrektywa powodziowa) potrzeba minimalizowania rozmiaru strat i szkód powstających w związku z powodziami. Zmiana charakteru współpracy organów planistycznych i organu uzgadniającego z modelu obejmującego klasyczną formę uzgodnienia na bardziej wyspecjalizowaną i *de facto* mającą charakter współkształtujący formę współdziałania przy decydowaniu o zabudowie terenów zalewowych podyktowana została, jak należy sądzić, koniecznością zwiększenia wpływu organu specjalistycznego (aktualnie odpowiednich organów Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie) na sposób zagospodarowywania tych obszarów.

Model reglamentacji zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią i zakres oraz forma współdziałania organów planistycznych i organów administracji wodnej ulegały zmianom na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat, choć zaznaczenia także wymaga, iż reglamentacja wynikająca z wcześniejszych regulacji nie była w każdym przypadku powiązana z obszarami precyzyjnie wyodrębnionymi w oparciu o określone kryteria zagrożenia powodziowego⁶. Reglamentacja ta zawarta była i jest w kolejnych ustawach regulujących zagadnienia gospodarowania wodami oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

Z uwagi na ramy opracowania omówienie ulegających częstym zmianom poprzednio obowiązujących regulacji ograniczono jedynie do niezbędnego minimum. Ustawodawca w okresie wcześniejszym (*de facto* już od 1922 r.) w sposób bezpośredni obejmował ochroną w zasadzie wyłącznie obszar położony pomiędzy wałem przeciwpowodziowym a korytem wody (poprzez m.in. zakaz wznoszenia obiektów budowlanych, sadzenia drzew, zmieniania ukształtowania powierzchni gruntu oraz wykonywania urządzeń lub robót, które mogą utrudniać ochronę tych obszarów przed powodzią) z dopuszczalnością zwolnienia z tego zakazu w drodze decyzji administracyjnej⁷. Jednocześnie ustawy te nie wskazywały przesłanek wyodrębniania określonych obszarów jako narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Dopiero w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁸ został doprecyzowany termin *obszar narażony na niebezpieczeństwo*

⁶ M. Borowska-Stefańska, S. Kobjek, M. Kowalski, M. Lewicki, P. Tomalski, S. Wiśniewski, *Changes in the spatial development of flood hazard areas in Poland between 1990 and 2018 in the light of legal conditions*, „Land Use Policy” 2021, vol. 102, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837720326120> (31.05.2021).

⁷ Art. 113 i n. ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz.U. 1928, nr 62, poz. 574); art. 95 i n. ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. 1962, nr 34, poz. 158); art. 66 i n. ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. 1974, nr 38, poz. 230).

⁸ Dz.U. 2017, poz. 1121. Ustawa obowiązywała od 1 stycznia 2002 r.

powodzi⁹, choć podkreślenia wymaga, że regulacje te ewoluowały przez okres obowiązywania ustawy. Ograniczenia w zagospodarowaniu odnosiły się do obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią i polegały na wprowadzeniu zakazu wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią (zakaz obejmował m.in. wznoszenie obiektów budowlanych, sadzenie drzew lub krzewów, zmiany ukształtowania terenu) z jednoczesnym dopuszczeniem zwolnienia od tych zakazów w drodze decyzji administracyjnej¹⁰.

Z kolei ustawy regulujące problematykę planowania i zagospodarowania przestrzeni aż do wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹¹ nie zawierały rozwiązań w sposób bezpośredni odnoszących się do terenów zagrożonych powodziami. Dopiero wejście w życie tej ustawy¹² wprowadziło możliwość uwzględniania w planie krajowym i planach regionalnych (oraz miejscowych z uwagi na obowiązek uwzględniania w nich ustaleń wynikających z planów ponadgminnych) obszarów zagrożonych powodzią w związku z przewidzianym ustawą obowiązkiem zapewnienia ochrony obszarów szczególnego zagrożenia. Respektowanie określonych w ten sposób ustaleń zagwarantowane zostało wymogiem zgodności wydawanych na podstawie tej ustawy decyzji lokalizacyjnych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹³ oraz warunkiem uprzedniego uzyskania pozwolenia wodnoprawnego oraz zwolnienia od ustawowych zakazów podejmowania określonej działalności inwestycyjnej na obszarach zagrożonych powodziami przed uzyskaniem pozwolenia na budowę¹⁴. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵ początkowo nie przewidywała obowiązku dokonywania uzgodnień aktów planistycznych ani decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie obejmującym obszary zagrożone powodzią. Dopiero 11 lipca 2003 r. w dodanym do ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne art. 4a¹⁶ wprowadzono obowiązek

⁹ W jego zakresie wyróżniono obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią obejmujące w szczególności strefę przepływów wezbrań powodziowych określoną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na podstawie studium sporządzanego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 82) oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wałów przeciwpowodziowych, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących albo budowli ochronnych pasa technicznego (art. 83).

¹⁰ Zob. szerzej na temat zmian modelu reglamentacji zabudowy i zagospodarowania terenu: M. Borowska-Stefańska, S. Kobjek, M. Kowalski, M. Lewicki, P. Tomalski, S. Wiśniewski, *Changes in the spatial development...*

¹¹ Dz.U. 1989, nr 17, poz. 99 ze zm.

¹² 1 stycznia 1985 r.

¹³ Art. 33 i art. 46 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.

¹⁴ Art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2020, poz. 1333).

¹⁵ Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

¹⁶ Art. 4a został dodany przez art. 82 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717).

uzgadniania z właściwym dyrektorem zarządu gospodarki wodnej aktów planistycznych, a także decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, do wydania którego organem właściwym był wojewoda. Prawo wodne nie przewidywało przy tym żadnych szczególnych trybów czy form dokonywania tych uzgodnień, a zatem zastosowanie co do procedury ich uzyskiwania znajdowały regulacje ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (aż do wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne).

Jak już wcześniej wspomniano, Prawo wodne z 2001 r. przewidywało (pożyczkowo w art. 83, a później w art. 82¹⁷ odnoszącym się do terenów bezpośredniego zagrożenia powodzią, a następnie w dodanych 18 marca 2011 r. art. 88 lit. l i art. 88 lit. m), iż na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym m.in. wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych (art. 88 lit. l ust. 1 pkt 1), przy czym jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej mógł w drodze decyzji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zwolnić od powyższego zakazu. Z kolei dla terenów, dla których nie określono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej mógł w drodze aktu prawa miejscowego wprowadzić zakazy m.in. lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, kierując się potrzebą ochrony wód, lub zakazy, o których mowa w art. 88 lit. l ust. 1, kierując się względami bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 88 lit. m). Znaczenie tej regulacji ustawowej było istotne dla ustalania dopuszczalnego sposobu zagospodarowania tych terenów (umożliwienia ich zabudowy na określonych warunkach) w powiązaniu z obowiązkiem uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Jednocześnie pamiętać należy, iż art. 4a ustawy z 2001 r. – Prawo wodne przewidywał obligatoryjne uzgodnienie projektów zarówno studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej (obowiązek ten został przy tym uwzględniony w regulacji dotyczącej procedury uchwalania studium – art. 11 pkt 6i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i postępowaniach w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych¹⁸, natomiast pominięty w ure-

¹⁷ W okresie od 3 czerwca 2005 r. do 18 marca 2011 r. – Dz.U. 2001, nr 115, poz. 1229; Dz.U. 2005, nr 130, poz. 1087; Dz.U. 2011, nr 32, poz. 159.

¹⁸ Art. 11 pkt 6i, art. 53 ust. 4 pkt 11 i art. 64 ust. 1 dodane 30 lipca 2005 r. i obowiązujące w tym kształcie do 1 stycznia 2018 r., tj. do dnia wejścia w życie nowej ustawy z 2017 r. – Prawo wodne.

gulowanej w art. 17 tej ustawy procedurze uchwalania miejscowego planu, planu zagospodarowania przestrzennego województwa¹⁹, co oczywiście nie zwalniało wójta i marszałka województwa z dokonania takich uzgodnień).

Wprowadzane zmiany dotyczące sposobu wpływania (czuwania) organów administracji – w tym zakresie dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej – na sposób przeznaczania i zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią miały przede wszystkim zagwarantować prawidłowe wykorzystywanie tych obszarów z uwzględnieniem stopnia ryzyka powodziowego. Odpowiednie kształtowanie zagospodarowania przestrzennego terenów zalewowych, w tym dolin rzecznych, ma przede wszystkim zapewnić odpowiednią ochronę ludzi i mienia. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należało i nadal należy przede wszystkim do zadań własnych gminy, a zatem to gminy w ramach przyznanego im władztwa planistycznego powinny dążyć do określenia zasad gospodarki przestrzennej w sposób wiążący i uwzględniający aspekt niezbędnych ograniczeń w korzystaniu z tych terenów. Ustawodawca przekazał gminom odpowiednie narzędzie, jakim jest kompetencja prawotwórcza, a w szczególności kompetencja do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będącego zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. aktem prawa miejscowego. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że to na etapie sporządzania dokumentów planistycznych powinny być podejmowane decyzje, które tereny należy pozostawić wolne od zabudowy, a które ewentualnie przeznaczyć do zagospodarowania w innych niż zabudowa formach (użytki zielone, tereny upraw rolniczych, łąki czy zieleń nieurządzona) w związku z występującym na nich zagrożeniem powodziowym. Wiążące określenie ograniczeń zabudowy na tych terenach powinno zatem zostać wprowadzone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jednak od momentu wprowadzenia co do zasady fakultatywności w uchwalaniu miejscowych planów (ustawą z 2003 r.) obszar terytorium Polski objęty obowiązującymi planami wynosi około 30%, przy czym w 2013 r. obszary szczególnego zagrożenia powodzią były objęte planami jedynie w około 12%, na co zwracała już uwagę w raporcie z 2013 r. NIK²⁰. Jednym z zaleceń z tego raportu było wprowadzanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego podstawowych wytycznych co do wymagań konstrukcyjnych budynków i budowli, np. zakazu stosowania podpiwniczeń czy też wyniesienia rzędnej parteru powyżej rzędnej wody Q1%, tzw. wody stuletniej. Wskazano także jako sprzyjające minimalizowaniu skutków powodzi – oprócz środków technicznych typu zbior-

¹⁹ Do 1 stycznia 2018 r., kiedy to obowiązek uzgadniania z organem administracji wodnej został z kolei dodany w art. 17 pkt 6b oraz w procedurze uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa – art. 41 ust. 1 pkt 5a.

²⁰ Informacja o wynikach kontroli z 2013 roku „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią” KIN-4101-02/2013, nr ewid. 195/2013/P/13/077/KIN, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6180,vp,7927.pdf> (30.05.2021), s. 8.

niki retencyjne, obwałowania, poldery itp. – stosowanie tzw. profilaktyki przeciwpowodziowej opartej na środkach nietechnicznych, tj. działań związanych z uwzględnieniem linii zalewów w planach zagospodarowania przestrzennego i określenie warunków, jakie muszą spełniać obiekty ewentualnie dopuszczone do realizacji na terenach zalewowych²¹.

Powyższe z konieczności dość skrótowe przedstawienie genezy regulacji prawnych dotyczących wprowadzania reglamentacji zagospodarowywania terenów zagrożonych powodzią i współdziałania organów administracji właściwych w sprawach gospodarowania wodami, w szczególności dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, pozwala na konstatację, iż z upływem czasu ustawodawca dostrzegł istotne zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia, które bezpośrednio wynikały ze skutków powodzi, a ich pośrednią przyczyną było postępujące zagospodarowywanie obszarów dorzeczy i terenów zagrożonych powodzią, i podejmował opisane wyżej działania zmierzające do ograniczenia sposobu wykorzystywania tych terenów.

Ustawodawca wprowadził wymóg uzgodnienia z organami administracji wodnej przy uchwalaniu aktów planistycznych generalnych bądź wydawaniu decyzji indywidualnych, czyli decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. W przeciwieństwie do opinii, które stanowią formę niewiążącego współdziałania organów, w przypadku uzgodnienia warunkiem uchwalenia aktu planistycznego w danej postaci jest uzyskanie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego. Współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii innego organu zbliżone jest do konsultacji i nie ma charakteru prawnie wiążącego dla organu występującego o opinię. Uzgodnienie stanowi natomiast mocniejszą formę współdziałania organów administracji publicznej i wymaga jednolitego stanowiska oraz zgodności poglądów organu występującego i uzgadniającego²². Do uzgodnień w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stosuje się art. 106 k.p.k.²³ z uwzględnieniem rozwiązań szczególnych przewidzianych w ustawie planistycznej. Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, które powinno zawierać m.in. oznaczenie organu uzgadniającego i datę wydania, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie (w przypadku odmowy uzgodnienia określające warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić) oraz uzasadnienie faktyczne i prawne. Na postanowienie odmawiające uzgodnienia służy zażalenie oraz skarga do sądu administracyjnego. Termin dokonania uzgodnień wynika bądź z przepisów ustawy (np. termin uzgodnienia planu zagospodarowania przestrzennego województwa to 40 dni – art. 41 ust. 2), bądź ustala go wójt (w procedurze uchwalania studium i miejscowego planu – art. 23–26), przy czym nie może być on krótszy niż 14 dni i dłuższy niż 30 dni.

²¹ *Ibidem*, s. 14.

²² Uchwała NSA w Warszawie z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, Legalis.

²³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735).

Szczególnym rozwiązaniem przyjętym w przepisach ustawy planistycznej jest ustawowo wprowadzona fikcja pozytywnego uzgodnienia w przypadku braku zajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie oraz w przypadku braku wskazania warunków, na jakich uzgodnienie może być dokonane. Brak przedstawienia w terminie stanowiska lub warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, uznaje się za równoznaczne z uzgodnieniem, zaś organ uzgadniający traci kompetencję do orzekania. Rozwiązanie to zostało przyjęte w celu przyspieszenia procedury planistycznej i mobilizacji organów uzgadniających (i opiniujących) i stanowi istotne odstępstwo od obowiązku oczekiwania na zajęcie stanowiska przez organ współdziałający wynikającego z art. 106 k.p.a. Uzgodnienia zarówno generalnych, jak i indywidualnych aktów planistycznych w zakresie projektowanego sposobu zagospodarowania terenów zalewowych – od momentu wprowadzenia tego obowiązku – przebiegało na tych samych zasadach.

W celu zapewnienia lepszej korelacji zarządzania ryzykiem powodziowym z działaniami w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w Prawie wodnym z 2017 r.²⁴ wprowadzono odmienną regulację dotyczącą współdziałania organów administracji wodnej i organów odpowiedzialnych za kształtowanie sposobu zagospodarowania i przeznaczenia terenów zagrożonych powodzią. Ustawodawca zachował przy tym zasadniczo dotychczasowy model ochrony przed powodzią ukształtowany na gruncie ustawy z 2001 r., który został zdeterminowany w głównej mierze rozwiązaniami unijnymi (m.in. dyrektywą powodziową). Ustawa z 2017 r. nie zmieniła również dotychczasowych zasad i sposobów określania obszarów zagrożonych powodzią, jednak ustawodawca wprowadził generalny obowiązek uwzględniania w aktach planistycznych (ogólnych i indywidualnych) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Odmiennie natomiast został określony zakres swobody podmiotów posiadających kompetencje w zakresie kształtowania ustaleń co do sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Zachowany został obowiązek uzgodnienia z właściwym organem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie projektów aktów planistycznych w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminnego programu rewitalizacji, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – art. 166 ust. 2). Zgodnie z art. 14 ust. 3 i 6 pkt 1 Prawa wodnego dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich działa w tym postępowaniu jako organ I instancji, zaś Prezes Wód Polskich pełni

²⁴ Ustawa ta obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.

funkcję organu wyższego stopnia. Jednak aktualnie uzgodnienie to następuje w formie decyzji administracyjnej (a nie postanowienia), w której organ uzgadniający określa wymagania lub warunki dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią przy uwzględnieniu prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi, poziomu zagrożenia powodziowego, proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także jego aktualnego zagospodarowania i dotychczasowego przeznaczenia (art. 166 ust. 3).

Zaznaczenia przy tym wymaga, że zarówno poprzednio obowiązujące Prawo wodne z 2001 r., jak i obecna ustawa z 2017 r. nie wprowadziła generalnego zakazu zabudowy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, dopuszczając ich zagospodarowywanie z uwzględnieniem ryzyka powodziowego²⁵. W miejsce ustawowych zakazów obowiązujących na tych obszarach oraz decyzji zwalniających z tych zakazów ustawa przewiduje, że w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnym programie rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, zaś poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzjach o warunkach zabudowy dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach (art. 166 ust. 1 Prawa wodnego).

Oznacza to, że dopuszczono możliwość zabudowy na terenach położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, natomiast w przypadku uznania przez organ, że takie uzgodnienie jest dopuszczalne (w świetle ograniczeń określonych w art. 166 ust. 10), organ zobowiązany jest dokonać uzgodnienia z jednoczesnym określeniem szczegółowych wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy i planowanego zagospodarowania (art. 166 ust. 8) w zakresie wynikającym z przepisów rozporządzenia 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

²⁵ Aktualnie zakaz dotyczy wykonywania obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału, przy czym nawet i ten zakaz może zostać zniesiony w drodze decyzji, jeśli nie wpłynie to na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych (art. 176 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 Prawa wodnego), a także gromadzenia ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych i innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania, oraz lokalizowania nowych cmentarzy (art. 77 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 Prawa wodnego).

zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania²⁶ (art. 166 ust. 9). W decyzji w sprawie uzgodnienia projektu aktu określa się zakres wymagań lub warunków ograniczających negatywne skutki zalania wodami powodziowymi obiektów budowlanych i terenu, w szczególności m.in. sposób użytkowania obiektów budowlanych, w tym najniższej kondygnacji w zależności od stopnia zagrożenia powodziowego na danym obszarze; usytuowanie obiektów budowlanych na działkach względem kierunku przepływu wód powodziowych; dobór rozwiązań architektoniczno-budowlanych i materiałowych w zakresie konstrukcji obiektu budowlanego; sposób posadowienia obiektów budowlanych, określenie wysokości usytuowania poziomu posadzki najniższej kondygnacji i usytuowania otworów okiennych i drzwiowych, a także kierunki zmian w strukturze przestrzennej i w funkcjach terenów oraz planowane przeznaczenie terenu; 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; kształtowanie układu drogowego na terenach mieszkalnych i usługowych oraz rolniczych, w tym na potrzeby ewakuacji (§ 2 i 3 rozporządzenia). Zgodnie z § 4 rozporządzenia zakres wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy oraz dla planowanego zagospodarowania terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią określony w § 2 i 3 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 art. 4 ust. 1a pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁷; 3) plany zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności cele zarządzania ryzykiem powodziowym; 4) plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w szczególności cele środowiskowe dla jednolitych części wód i obszarów chronionych oraz sposoby ich osiągnięcia.

Ustawodawca nie określił warunków dopuszczalności zabudowy terenów zalewowych, pozostawiając ocenę w tym zakresie organowi uzgadniającemu, wskazał jednak negatywne przesłanki dopuszczalności uzgodnienia, które skutkują odmową uzgodnienia²⁸. Decyzja w przedmiocie uzgodnienia ma zatem charakter merytoryczny i musi zawierać analizę konkretnych okoliczności wymienionych w przepisie art. 166, a jej treść obligatoryjnie powinna wpływać na treść aktów planistycznych²⁹. Obowiązek uzgodnienia obejmuje obszary szczególnego zagro-

²⁶ Dz.U. 2019, poz. 244.

²⁷ Dz.U. 2017, poz. 2101 oraz Dz.U. 2018, poz. 650 i 1669.

²⁸ Na marginesie przypomnieć należy, iż lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i nowych obiektów budowlanych wymaga dodatkowo uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (art. 390 ust. 1).

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Gd 270/20, Lex.

żenia powodzią wynikające ze studiów ochrony przeciwpowodziowej, dla których nie opracowano map zagrożenia powodziowego. Dokonując uzgodnienia, organ powinien kierować się ustaleniami map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, ustaleniami wynikającymi ze studiów ochrony przeciwpowodziowej dla obszarów, dla których nie zostały opracowane mapy zagrożenia powodziowego, lub analizami hydraulicznymi (art. 550 Prawa wodnego).

Odmowa uzgodnienia następuje w drodze decyzji jedynie w przypadku wystąpienia enumeratywnie określonych sytuacji, tj. gdy planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: narusza ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; narusza ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; stanowi zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; narusza funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym bądź utrudnia zarządzanie ryzykiem powodziowym (art. 166 ust. 10–11). Decyzja o odmowie uzgodnienia ma zatem charakter związany, jednak przesłanki jej wydania zawierają pojęcia niedookreślone wprowadzające na etapie postępowania uzgadniającego elementy ocenne pozwalające na pewien luz interpretacyjny organu uzgadniającego. W szczególności dotyczy to oceny, czy planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu stanowi zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury, bowiem w tym zakresie organ uzgadniający samodzielnie ocenia potencjalne skutki uzgadnianych rozwiązań w przypadku wystąpienia powodzi. Prawdopodobieństwo oceny tych przesłanek objęta została kontrolą sądów administracyjnych, jednak do dziś wydanych zostało jedynie kilkanaście orzeczeń, które w znakomitej większości oceniały odmowę uzgodnienia jako prawidłową w świetle zakazów wynikających z art. 166 Prawa wodnego.

Wprowadzony Prawem wodnym z 2017 r. model współdziałania stanowi zatem istotne odstępstwo od klasycznego trybu dokonywania uzgodnień aktów planistycznych uregulowanego w u.p.z.p. W pierwszej kolejności pojawia się konstatacja, iż przyjęta konstrukcja – niezależnie od przyczyn jej wprowadzenia – znacząco ogranicza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności gminy w zakresie wykonywanego przez nią władztwa planistycznego) w kształtowaniu zabudowy i zagospodarowania terenów zalewowych. W aktualnym stanie prawnym organ uzgadniający Wód Polskich w ramach procedury uzgodnienia dokonuje nie tylko weryfikacji przedstawionych mu projektowanych rozwiązań w odniesieniu do norm prawa wodnego, uwzględniając 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. Gdyby czynności organu sprowadzały się tylko do tego zakresu, to nawet wprowadzona forma decyzji dla takiego uzgodnienia nie stanowiła-

by znaczącego odstępstwa od przyjętego w ustawie planistycznej trybu uzgadniania (z wyjątkiem skutków upływu terminu, o czym w dalszej części rozważań). Ustawodawca nałożył jednak na organ uzgadniający obowiązek nie tylko weryfikacji wspomnianych elementów, ale również samodzielnego określenia wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy i planowanego zagospodarowania obszarów zagrożonych powodzią. Pozytywna decyzja o uzgodnieniu projektu aktu planistycznego obejmuje zarówno kontrolę rozwiązań zawartych w projekcie (a więc w tym zakresie odpowiada typowemu uzgodnieniu), jak i wiążąco kształtuje oraz określa dopuszczalny sposób przeznaczenia i zagospodarowania terenów zalewowych. Charakter współpracy podmiotów uczestniczących w tej procedurze uległ zmianie i stanowi nie tyle formę współdziałania, ale dalej idącą formę współdecydowania (współkształtowania) o treści rozstrzygnięć objętych procedurą (postępowaniem) planistyczną. Można byłoby nawet postawić tezę, iż to organ uzgadniający podejmuje samodzielną decyzję w tym zakresie, której ustalenia muszą zostać uwzględnione w treści aktu planistycznego. W modelowym ujęciu współdziałania w formie dokonywania uzgodnień organ uzgadniający ocenia przedstawione mu rozwiązania i ewentualnie określa warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić, pozostawiając wprowadzenie odpowiednich zmian do projektu organowi występującemu o uzgodnienie – nie posiada zatem kompetencji do wiążącego określania treści aktu planistycznego, lecz relewantnie wpływa na kształt normatywny postanowień aktu. Unormowana w art. 166 Prawa wodnego z 2017 r. konstrukcja uzgodnienia przewiduje natomiast dokonanie przez organ uzgadniający własnych ustaleń ze skutkiem wiążącym dla podmiotu wnioskującego o uzgodnienie. Ostateczny kształt aktu planistycznego w części obejmującej obszary szczególnego zagrożenia powodzią determinowany jest treścią decyzji uzgadniającej³⁰. Określone w decyzji warunki lub wymagania nie mogą zostać zmienione w toku dalszej procedury planistycznej i muszą zostać uwzględnione w całości. Organ uzgadniający przejmuje zatem w tym zakresie rolę organu planistycznego i określa warunki zagospodarowania, które są następnie implementowane do uzgadnianego aktu planistycznego (ustawowy obowiązek uwzględnienia w projekcie zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień i opinii). Nie wydaje się zatem słuszny pogląd³¹, iż dochodzi do jednoczesnego określania warunków zagospodarowania terenów zalewowych w danym akcie planistycznym (miejscowym planie) i w decyzji o uzgodnieniu. Decyzja uzgadniająca jest bowiem podstawą do obligatoryjnego wprowadzenia określo-

³⁰ W literaturze pojawił się pogląd, iż decyzja uzgadniająca ma charakter generalnego aktu administracyjnego, podobnie jak w rzeczywistości znacząca część ustaleń miejscowego planu zagospodarowania (pomimo nadania mu rangi aktu prawa miejscowego). Zob. M. Kruś, *Jednoczesne określanie mocą planu miejscowego oraz decyzją administracyjną warunków zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 281–282.

³¹ *Ibidem*, s. 280.

nych w niej rozwiązań do uzgodnionego aktu planistycznego, natomiast nie stanowi odrębnego od np. miejscowego planu czy też decyzji lokalizacyjnej uregulowania wymogów i warunków zagospodarowania. Jej znaczenie zatem można rozpatrywać w kontekście zgodności uzgadnianego aktu z prawem.

Procedura wydawania decyzji w oparciu o art. 166 Prawa wodnego stanowi odrębne (wpadkowe) postępowanie w ramach postępowania planistycznego (czy to dotyczącego procedury uchwalania aktów generalnych, czy też postępowań indywidualnych w sprawach decyzji lokalizacyjnych) i podlega regulacjom k.p.a. z odrębnościami wynikającymi z art. 166 Prawa wodnego. Terminy wydania decyzji w przedmiocie uzgodnienia wynikają natomiast z regulacji u.p.z.p., a w przypadku ich przekroczenia zastosowanie może znaleźć norma art. 106 § 6 k.p.a. odsyłająca do regulacji art. 36–38. Przypomnieć w tym miejscu należy o wprowadzonej w ustawie planistycznej tzw. fikcji uzgodnienia w przypadku bezskutecznego upływu przewidzianego na uzgodnienie terminu. Jednak nie może budzić wątpliwości, iż regulacja art. 166 Prawa wodnego stanowi *lex specialis* wobec norm ustawy planistycznej. Oznacza to, że nie może w sposób milczący nastąpić uzgodnienie w zakresie obszarów zagrożonych powodzią, bowiem wymagana dla tego uzgodnienia forma decyzji nie może zostać zastąpiona dorozumianą zgodą z uwagi na szczególny charakter tej decyzji, która obligatoryjnie (oczywiście w przypadku decyzji pozytywnej) musi określać warunki i wymagania dla planowanej zabudowy i zagospodarowania³². Warunków tych nie można domniemywać, a organ występujący o uzgodnienie nie ma kompetencji do samodzielnego ukształtowania rozwiązań na obszarach zagrożonych powodzią.

W ramach współdziałania organów administracji publicznej organ załatwiający sprawę zwraca się do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska, zawiadamiając o tym stronę (art. 106 § 2 k.p.a.). Postępowanie uzgodnieniowe (klasyczne) nie stanowi odrębnego postępowania, zaś stronie służy zażalenie na postanowienie w tym przedmiocie (przy uzgodnieniach decyzji lokalizacyjnej zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi³³). Powstaje natomiast pytanie o status inwestora/strony w postępowaniu w przedmiocie uzgodnienia toczącym się w oparciu o art. 166 ust. 5 Prawa wodnego. Z wnioskiem o uzgodnienie występuje bowiem (podobnie jak przy klasycznym uzgodnieniu) organ prowadzący postępowanie dotyczące bądź sporządzenia aktu planistycznego generalnego (wójt, marszałek województwa), bądź wydania indywidualnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wójt). Jednocześnie ustawodawca w art. 166 ust. 6 Prawa wodnego wskazał, iż stroną postępowania o wydanie decy-

³² Dopuszczalność milczącego uzgodnienia nietrafnie przyjął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 października 2019 r. (sygn. IV SA/Wa 1079/19, Lex), odmiennie (słusznie): WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 12 listopada 2019 r. (sygn. II SA/Gl 631/19, Lex) oraz WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. II SA/Gd 270/20, Lex).

³³ Art. 53 ust. u.p.z.p.

zji, o której mowa w ust. 5, jest wnioskodawca. Brak przy tym dookreślenia, iż jest to wnioskodawca w postępowaniu głównym, zresztą w procedurze planistycznej aktów generalnych nie występuje w ogóle taki wnioskodawca, a zatem należy uznać, iż za wnioskodawcę ustawodawca uznał organ występujący o uzgodnienie. Oznacza to, że skoro wnioskodawcą jest organ występujący o uzgodnienie, to jednocześnie organ ten jest stroną postępowania uzgodnieniowego, a w konsekwencji przysługuje mu prawo wniesienia odwołania od decyzji odmawiającej uzgodnienia i skargi do sądu administracyjnego. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przyjmuje się jednolicie, że co do zasady stroną postępowania uzgodnieniowego dotyczącego uzgodnienia projektu planu miejscowego lub studium jest wyłącznie gmina, której przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie uzgodnienia, a nie organ przeprowadzający procedurę planistyczną³⁴. Odmienne sytuacja ta została natomiast unormowana w zakresie uzgodnienia z organem Wód Polskich, gdyż organowi zwracającemu się o uzgodnienie (wójtowi, marszałkowi województwa) został przyznany wprost przymiot strony uprawniający go do wniesienia odwołania do Prezesa Wód Polskich, a następnie skargi do sądu administracyjnego. Konstrukcja ta odchodzi o utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie poglądu o braku możliwości występowania organu prowadzącego postępowanie jako strony postępowania na jakimkolwiek etapie załatwiania danej sprawy. Jednocześnie nie wiadomo, jakimi racjami ustawodawca się kierował, wprowadzając takie rozwiązanie – być może intencją tą było przyspieszenie postępowania (brak konieczności podejmowania czynności przez gminę – uchwały o zaskarżeniu itp.).

Powstaje zatem pytanie, jaki status posiada w postępowaniu uzgodnieniowym podmiot będący wnioskodawcą w postępowaniu głównym w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej (czyli inwestor), tj. czy art. 166 ust. 6 Prawa wodnego wyłącza stosowanie art. 28 k.p.a.³⁵, czy też dodatkowo wyposaża organ wnioskujący w przymiot strony postępowania uzgodnieniowego. Literalne brzmienie art. 166 ust. 6 wskazuje na przyznanie statusu strony jedynie organowi występującemu o uzgodnienie, jednak biorąc pod uwagę brak wyłączenia art. 28 k.p.a., konstatacja ta nie wydaje się słuszna, zwłaszcza z uwagi na pozbawienie tym samym podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji lokalizacyjnej możliwości kwestionowania decyzji odmawiającej uzgodnienia w sytuacji, gdy prawo takie (zażalenie) przysługuje mu w klasycznym postępowaniu uzgodnieniowym. Zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed

³⁴ Zob. np. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, Lex/el. 2019, art. 24 i przywołane orzecznictwo (a do procedury uchwalania planu zagospodarowania województwa stosuje się odpowiednio przepisy art. 24–26 u.p.z.p., zaś stroną postępowania jest sejmik województwa).

³⁵ Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

sądami administracyjnymi³⁶ uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, a zatem niewątpliwie na etapie postępowania sądowo-administracyjnego inwestorowi przysługuje legitymacja skargowa, jednak przyjęcie, iż nie przysługuje mu status strony w postępowaniu uzgodnieniowym, skutkowałoby brakiem doręczenia mu wydanej w nim decyzji i brakiem możliwości jej kwestionowania w postępowaniu odwoławczym. Nie budzi bowiem wątpliwości, że interes prawny w tym zakresie ma przede wszystkim inwestor, zaś organ występujący o uzgodnienie interes taki posiada w zasadzie jedynie w przypadku uzgadniania projektów aktów planistycznych generalnych. Również sądy administracyjne, nie kwestionując legitymacji skargowej inwestora ani na etapie postępowania odwoławczego, ani przed sądem administracyjnym, przyjmują, iż inwestor posiada status strony postępowania uzgodnieniowego³⁷. Problem ten nie był natomiast w zasadzie przedmiotem rozważań doktryny.

Pewną wątpliwość może budzić regulacja nakazująca obligatoryjne uzgodnienie przez właściwy organ Wód Polskich gminnego programu rewitalizacji (art. 166 ust. 2 pkt 6) w kontekście określonej w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³⁸ procedury uchwalania tego programu. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2 pkt 4b i ust. 5 tej ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji w przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji, przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a następnie wprowadza zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych i uzyskanych opinii. Z przywołanych przepisów wynika zatem niekompatybilność przyjętych rozwiązań przewidujących dla tego samego aktu planistycznego odmienne formy współdziałania (o innej mocy wiążącej). Biorąc jednak pod uwagę szczególny charakter i cel regulacji przyjętej w art. 166 Prawa wodnego, uznać należy, iż to ta regulacja jako *lex posterior* skutkuje wymogiem uzyskania przez wójta uzgodnienia w trybie art. 166 ust. 5 Prawa wodnego, a nie jedynie zaopiniowania projektu programu.

Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa ludzi na obszarach zagrożonych powodzią przy jednocześnie zwiększającej się intensyfikacji zabudowy mieszkaniowej i innych rodzajów zagospodarowywania tych terenów wymaga podejmowania przez organy administracji działań ukierunkowanych na niezbędne ograniczenie tego rodzaju aktywności. Dopuszczenie do przyrostu zwłaszcza zabudowy tych terenów nie tylko potencjalnie utrudnia sposób organizacji ewakuacji i działania odpowiednich

³⁶ Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.

³⁷ Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. IV SA/Wa 2404/20, Lex; z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1131/20, Lex; z dnia 27 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1165/20, Lex.

³⁸ Dz.U. 2021, poz. 485.

służb podejmowane w celu ratowania obywateli (pomijając zwiększone koszty takich akcji i ewentualnych strat w mieniu), ale także samo oddziaływanie wody na dany obiekt pogarsza jego stan oraz panujące w nim warunki sanitarne i może doprowadzić do zagrożenia dla zdrowia ludzi³⁹. Sposobem osiągnięcia tego celu jest wprowadzenie do procedur planistycznych wymogu uzgodnienia projektów aktów planistycznych z organami administracji wodnej. Dokonaną przez ustawodawcę zmianę w zakresie procedury oraz materialnych przesłanek wydania decyzji w przedmiocie uzgodnienia poprzez przyznanie organowi uzgadniającemu Wód Polskich kompetencji do współkształtowania i współdecydowania o rozwiązaniach planistycznych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią należy ocenić pozytywnie. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie, oparte wyłącznie na współdziałaniu organów (planistycznego i administracji wodnej) i wymogu uzyskania uzgodnienia w trybie przepisów ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, okazywały się niewystarczające (na co wskazują chociażby wnioski przywołanego raportu NIK). Modyfikacja w toku postępowań planistycznych procesowych i materialnych uwarunkowań tej formy współdziałania poprzez zagwarantowanie organowi uzgadniającemu prawa do wiążącego decydowania o kształcie projektowanych rozwiązań, jak i wyeliminowanie dopuszczalności milczącego uzgodnienia w zakresie dotyczącym terenów zalewowych powinno pozytywnie wpłynąć na bardziej racjonalne przeznaczanie tych terenów na cele związane z przeciwdziałaniem, a przynajmniej minimalizowaniem skutków powodzi, w praktyce bowiem regulacje dotyczące zagospodarowania terenów zalewowych nie są wystarczająco skuteczne. Przeciwpowodziowe budowle ochronne wywołują fałszywe poczucie bezpieczeństwa w dolinach rzek i zachęcają do inwestowania oraz wkraczania z zabudową na tereny szerokiej równiny zalewowej, położone poza wałami, natomiast racjonalne ich użytkowanie powinno zmierzać do pozostawienia rzekom odpowiedniej przestrzeni, a w obszarze międzywała tworzyć użytki zielone (łąki)⁴⁰. Cele te mogą zostać spełnione wyłącznie w przypadku prowadzenia prawidłowej polityki przestrzennej na tych obszarach (w szczególności przez gminy), zaś wprowadzona w art. 166 Prawa wodnego forma i treść uzgodnienia może pozytywnie oddziaływać na realizację takiej polityki poprzez zwiększony wpływ organów wyspecjalizowanych na określenie dopuszczalności i warunków zabudowy i zagospodarowania tych obszarów. *De lege ferenda* jednak należałoby postulować obligatoryjne objęcie całej powierzchni obszarów szczególnego zagrożenia powodzią miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

³⁹ Doskonałym przykładem może być podtopienie podczas powodzi w 2010 r. nowo wybudowanych budynków mieszkalnych wielorodzinnych usytuowanych na jednym z osiedli Wrocławia w pobliżu Odry – zob. zdjęcie nr 1 przywołanego raportu NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6180,vp,7927.pdf> (30.05.2021), s. 7.

⁴⁰ M. Borowska-Stefańska, S. Koboжек, M. Kowalski, M. Lewicki, P. Tomalski, S. Wiśniewski, *Analiza historycznego rozwoju zagospodarowania w granicach terenów zalewowych*, WWF Polska 2019.

Bibliografia

- Borowska-Stefańska M., Kobjek S., Kowalski M., Lewicki M., Tomalski P., Wiśniewski S., *Changes in the spatial development of flood hazard areas in Poland between 1990 and 2018 in the light of legal conditions*, „Land Use Policy” 2021 vol. 102, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837720326120> (31.05.2021),
- Borowska-Stefańska M., *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią w województwie łódzkim*, Łódź 2015.
- Kruś M., *Jednoczesne określanie mocą planu miejscowego oraz decyzją administracyjną warunków zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, Lex/el. 2019.
- Stachy J., Fal B., Dobrzyńska I., Hołdakowska J., *Wezbrania rzek polskich w latach 1951–1990. Materiały badawcze IMGW*, „Hydrologia i Oceanologia” 1996, t. XX.

Streszczenie

Model współdziałania organów planistycznych i organów specjalistycznych administracji wodnej przy określaniu dopuszczalności zabudowy i zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uległ zmianie, gdyż organ uzgadniający stał się organem współdecydującym w postępowaniach dotyczących wydania aktów planistycznych generalnych i indywidualnych. Organowi uzgadniającemu przyznana została kompetencja wiążącego ustalenia wymagań lub warunków dla planowanej zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Słowa kluczowe: uzgodnienie, współdecydowanie, obszar szczególnego zagrożenia powodzią, zabudowa i zagospodarowanie terenów zalewowych

EVOLUTION OF THE MODEL OF COOPERATION OF ADMINISTRATIONS BODIES IN DETERMINING THE CONDITIONS OF BUILDING AND DEVELOPMENT OF FLOOD AREAS

Summary

The model of cooperation of planning organs and specialist authorities of the aquatic administration in determining the admissibility of building and development of areas of specific flooding threats has changed, as the aggravation authority has become a co-decision body in proceedings for the release of general and individual planning acts. The agreeing body has been granted a competence of binding determination of the requirements or conditions for the planned building and development of terrain in areas of special flood threat.

Keywords: reconciliation, co-decision, a special area of flood threat, building and development of flood areas